

European
University
Institute

Department of Political and Social Sciences

**DIE KONSTRUKTION, DIE INSTITUTIONALISIERUNG
UND DAS ENTSCHEIDUNGSSYSTEM DER ESVP**

Fabian BREUER

Thesis submitted for assessment with a view to obtaining
the degree of Doctor of European University Institute

LIB
355
.03304
BRE

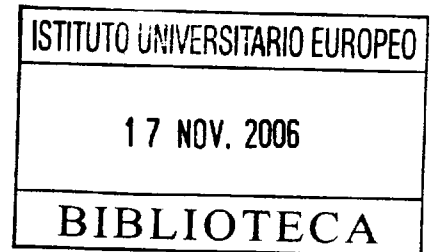
Florence, December 2006



51
R.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

Department of Political and Social Sciences



'Die Konstruktion, die Institutionalisierung und das Entscheidungssystem der ESVP'

By

Fabian BREUER

Thesis submitted for assessment with
A view to obtaining the Degree of Doctor of the
European University Institute

LIB
355.0330
4 BRE



Mitglieder des Prüfungsausschusses:

Prof. Gunther Hellmann (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M.)
Prof. Jens Otmar Höll (Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien)
Prof. Alexander H. Trechsel (EUI, Florenz)
Prof. Friedrich Kratochwil (EUI, Florenz) (Supervisor)

Florenz, November 2006

Für meinen Vater.

Danksagung

In den vergangenen vier Jahren, in denen diese Dissertation geschrieben wurde, haben mich viele Menschen durch die Höhen und Tiefen begleitet, die ein solches Projekt mit sich bringt. Mein vorrangiger Dank gilt meinem Doktorvater Professor Friedrich Kratochwil, ohne dessen hervorragende Betreuung, dessen wertvolle Ratschläge und dessen ständigen Ansporn ich diese Dissertation nicht hätte schreiben und beenden können. In fachlichen Fragen bin ich zudem vielen Kollegen am Europäischen Hochschulinstitut und auf zahlreichen Konferenzen sowie vor allem auch den Mitglieder des Prüfungsausschusses zu Dank verpflichtet, die mit ihren Kommentaren und Vorschlägen zum Gelingen der Dissertation entscheidend beigetragen haben. Darüber hinaus gilt mein Dank meiner Familie sowie vielen engen Freunden und wichtigen Wegbegleitern, deren Unterstützung und Zuspruch im privaten (und teilweise auch im fachlichen) Bereich eine unmessbare Unterstützung in den vergangenen Jahren waren, und die auf dem Weg zu dieser Dissertation von großer Bedeutung für mich waren. In diesem Zusammenhang möchte ich vor allem Anne und Asja Breuer, sowie Guido H. Schwerdt, Alexander H. Trechsel, Julia Schnizlein, Andrew Glencross, Cormac Mac Amhlaigh, Stefan Imhof, Zeno Enders, Maureen Lechleitner, Pascal Vennesson, Chester B. Fiasco, Luca Toni, die „Belgier“, Familie De La Rossa und zum Abschluss Tijana Prokic erwähnen.

Abstract

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat sich seit ihrer Gründung im Jahre 1999 in institutioneller und operationeller Hinsicht signifikant weiterentwickelt. Diverse permanente Gremien befassen sich in Brüssel mit der Durchführung der gemeinsamen Sicherheitspolitik und zahlreiche zivile und militärische Operationen wurden im Rahmen der ESVP durchgeführt. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich vorrangig mit zwei Fragen: warum haben sich die Mitgliedsstaaten der EU zur Integration in dem sensiblen Politikfeld der Sicherheit und Verteidigung entschieden und wie funktioniert das errichtete institutionelle Gefüge der ESVP? Welche Rolle spielen dabei die permanenten Gremien in Brüssel, findet eine Brüsselisierung der europäischen Sicherheitspolitik statt oder handelt es sich um eine strikt intergouvernementale ad hoc Koordination nationaler Präferenzen? Bei der Beantwortung dieser Fragen wird ein Fokus auf die drei großen Mitgliedsstaaten (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) gelegt, da diese aufgrund ihres politischen und militärischen Gewichts die entscheidenden Akteure der ESVP sind.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei auf der Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP. Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden zahlreiche Experteninterviews und verschiedene Fallstudien durchgeführt. Dabei wird eine Kombination aus intergouvernementalen/rationalistischen und konstruktivistisch/institutionalistischen Theorieansätzen gewählt und die Arbeit strebt auch danach, einen Beitrag zur Theorieentwicklung in den Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung zu leisten.

English Abstract

Since the break-through at the British-French summit in St. Malo and the formulation of the ESDP (European Security and Defence Policy) at the European Council in Cologne at the end of the 1990s, the European integration in the area of defence developed remarkably and is nowadays the most far-reaching development of the European Union. However, ESDP poses a challenging puzzle for the theoretical research agenda of International Relations and European integration studies. Even though the CFSP and the ESDP are intergovernmentally constructed, classical (neo-) realist approaches seem to be unable to catch the full dynamics of the project. Institutional and social constructivist approaches, which underline the importance of norms, values and identity in the complex decision-making process of ESDP, seem to add fruitful insights in many regards.

The thesis focuses on the establishment and the influence of Brussels-based and permanent bodies (such as the Political and Security Committee, the European Military Staff and the European Defence Agency) in the decision-making of ESDP. Taking this development into account, institutional and constructivist approaches based on the notion of socialisation and 'Brusselisation' are used for analysing the ESDP's decision-making process. Brusselisation in this regard is understood as „a gradual transfer, in the name of consistency, of foreign-policy authority away from the national capitals to Brussels“. This thesis argues that such transfers as well as the socialisation processes of the involved actors constitute a completely new policy-making method in the area of ESDP. However, the mere fact that ESDP is intergovernmentally constructed and that the member states remain the main actors in this policy field is not contested. Particularly in the day-to-day management of ESDP, however, the Brussels-based bodies are increasingly in the driver's seat, gain *de facto* initiative power and conduct the European defence policy guided by a logic of appropriateness and a new style of decision-making. The aim of the thesis is to describe and analyse this new style of decision-making, which is understood as being situated 'between intergovernmentalism and Brusselisation'. It is argued that relying exclusively on a realist approach, which focuses on bargaining processes between unitary actors, is not sufficient to analyse the decision-making in ESDP. Rather, this analysis presents an alternative approach, which (in addition and not instead of a realist perspective) focuses on the role of socialisation processes, values and norms.

KAPITELÜBERSICHT

Einleitung und Einführung **S. 9**

- 1 Einführung
- 2 Probleme und Kernpunkte der ESVP
- 3 Puzzle und Untersuchungsfragen

Kapitel I **S. 27**

Die Konstruktion und das Entscheidungssystem der ESVP

- I.1 Geschichtliche Entwicklung: Die Konstruktion der GASP und ESVP
- I.2 Die Politiken Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens
- I.3 Die Organe und das Entscheidungssystem der GASP und der ESVP

Kapitel II **S. 65**

Theorie und eigener Theorieansatz

- II.1 Forschungsstand und Literaturübersicht
- II.2 Theorieschulen und -ansätze
- II.3 Eigener Theorieansatz
- II.4 Hypothesen

Kapitel III **S. 151**

Herangehensweise und Methodologie

- III.1 Allgemeine Überlegungen
- III.2 Methoden der vorliegenden Arbeit
- III.3 Die empirischen Analysen

Kapitel IV **S. 177**

Empirische Untersuchung der ESVP-Konstruktion

- IV.1 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1990-1998
- IV.2 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1998-2001

Kapitel V **S. 223**

Empirische Untersuchung des ESVP-Entscheidungssystems

- V.1 Operation Artemis
- V.2 Aceh Monitoring Mission
- V.3 Das Battle Group Konzept
- V.4 Die zivil-militärische Zelle
- V.5 Die Europäische Verteidigungsagentur

Kapitel VI **S.269**

Bewertung der empirischen Untersuchungen

- VI.1 Die ESVP-Konstruktion
- VI.2 Das ESVP-Entscheidungssystem

Schluss **S. 323**

Abkürzungen **S. 335**

Bibliographie **S. 337**

Anhang **S. 361**

Einleitung: Die Entstehung und das Entscheidungssystem der ESVP

- 1 Einführung
- 2 Analyse: Probleme und Kernpunkte der ESVP
- 3 Puzzle und Untersuchungsfragen

1 Einführung

Nicht nur durch die Diskussionen um den „EUFOR RD Congo“-Einsatz der Europäischen Union zur Überwachung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo im Sommer dieses Jahres¹, ist das Thema der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik² wieder einmal ganz oben auf der Agenda der politischen und öffentlichen Diskussion zu finden. Darüber hinaus hat sich die EU im Rahmen der ESVP in den letzten Jahren durch verschiedene Operationen und Missionen als ein praktisch handelnder sicherheitspolitischer Akteur hervorgetan³: unter anderem durch die erste ESVP-Operation in Asien (Aceh Monitoring Mission), durch die Übernahme der anspruchsvollen SFOR-Mission von der NATO in Bosnien-Herzegowina im Jahre 2004 (EUFOR-Althea) und die erste ESVP-Rechtsstaatmission EUJUST-THEMIS in Georgien (Juni 2004-Juli 2005). Seit 2003 hat die EU - die in ihrem Integrationsprozess oft als wirtschaftlicher Riese, der ein politischer Zwerg ist, verspottet wurde - nach der Errichtung der ESVP im Jahre 1999 durch die Durchführung verschiedener Einsätze im Rahmen der ESVP ihren Anspruch auf eine Rolle als globaler sicherheitspolitischer Akteur unterstrichen. Im Jahr 2003 führte die Union ihre erste militärische ESVP-Mission mit Hilfe der NATO in Mazedonien (CONCORDIA) durch, schloss die erste autonome militärische Operation in der Demokratischen Republik Kongo (ARTEMIS) ab, und übernahm als erste zivile Mission im Rahmen der ESVP die UN-Mission in

¹ Mit der Gemeinsamen Aktion des Rates der EU im April 2006 (siehe http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L_116/L_11620060429en00980101.pdf) hat die EU auf Basis einer UN-Resolution die Operation „EUFOR RD Congo“ zur Unterstützung der UN-Mission MONUC während der Wahlen im Kongo beschlossen. Siehe für weitere Details <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1091&lang=en>.

² Fortfolgend ESVP. Diese Abkürzung ist sowohl in der wissenschaftlichen wie auch in der politischen Diskussion die meist gebräuchliche. Manchmal wird auch der Begriff GESVP verwendet, der für Gemeinsame ESVP steht. Beide Begriffe beschreiben jedoch das gleiche Phänomen.

³ Siehe für detaillierte Informationen über die fortfolgend angesprochenen ESVP-Operationen sowie eine Übersicht über alle aktuellen und geleisteten Einsätze im Rahmen der ESVP <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g>.

Bosnien-Herzegowina (EUPM). Insgesamt wurden im Rahmen der ESVP bereits 14 zivile und militärische Operationen begonnen und einige weitere sind in der Planung.

All diese Einsätze sind praktische und auch wichtige Schritte für die sicherheitspolitische Integration und Fortentwicklung der EU. Neben diesen verschiedenen praktischen Operationen hat ein weitreichender Prozess der Institutionalisierung in der sicherheitspolitischen Integration der Union stattgefunden. Die EU hat sich im Bereich der ESVP mit diversen sicherpolitischen Gremien ausgestattet und hat eine Instrumentenpalette entwickelt, die die EU als globalen Akteur im sicherheitspolitischen Bereich auftreten lassen. Neben den mit der Gründung der ESVP errichteten Gremien sind in diesem Zusammenhang vor allem die im Jahr 2005 eingerichtete Europäische Verteidigungsagentur und die zivil-militärische Zelle von großer Bedeutung. Die Untersuchung und Erklärung dieser Entwicklungen - die eine stetige Fortentwicklung und Veränderung der Europäischen Union darstellen - und damit verbundener Fragen sind das zentrale Anliegen dieser Arbeit und verleihen dem Thema der Arbeit seine Relevanz.

Vorausgegangen ist der Entstehung der ESVP eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), mit deren Errichtung durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 sich die europäische Integration fundamental verändert hat. Während sich die Integration bis dahin hauptsächlich mit wirtschaftlichen Aspekten befasste, veränderte sich der Charakter der Union nach dem Ende des Kalten Krieges und der daraus resultierenden Einbeziehungen außen- und sicherheitspolitischer Fragen in den Integrationsprozess. Als die GASP auf dem Europäischen Rat in Köln 1999 um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erweitert wurde, hatte die EU endgültig ihren bis dorthin ausschließlich zivilen Charakter verloren und strebt seitdem danach, ihrer weltweiten wirtschaftlichen Rolle auch eine Fähigkeit als internationaler sicherpolitischer Akteur hinzuzufügen. Die Entstehung ernsthafter und konkreter Bemühungen um das Errichten einer verteidigungspolitischen Komponente ist auf den Dezember 1998 zu datieren. Bei einem Französisch-Britischen Gipfeltreffen auf St. Malo wurde erstmals offiziell davon gesprochen, dass die Union eine autonome,

militärische Kapazität zum internationalen Krisenmanagement erstreben soll.⁴ Dieses Gipfeltreffen und die dort verabschiedete Erklärung sind für die ESVP von fundamentaler Wichtigkeit, da Großbritannien hier erstmals seinen grundlegenden Widerstand gegen die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgab. Bis dahin waren jegliche Integrationsbemühungen in diesem Bereich am Widerstand der Briten gescheitert, die die Vorrangigkeit der NATO behaupten und schützen wollten. Vor dem Gipfeltreffen auf St. Malo war von einer Europäischen Verteidigung lediglich in sehr vager Form im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in dem Vertrag von Maastricht die Rede.⁵ Der erreichte Konsens der beiden militärisch wichtigsten Mitgliedsländer der Union auf St. Malo gab dem Prozess der sicherheitspolitischen Integration der Union den entscheidenden Impuls, der in der nachfolgenden Zeit für eine schnelle Fortentwicklung des Projektes sorgte. Auf der Sitzung des Europäischen Rates in Köln im Juni 1999 wurde das Akronym ESVP erstmals offiziell vorgestellt und als Ziel der EU formuliert. Zudem wurde die Errichtung neuer sicherheitspolitischer Organe beschlossen, die eine zentrale Rolle in der ESVP spielen.⁶ Die Entwicklung des ESVP-Prozesses setzte sich auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1999 in Helsinki fort. Das Streben nach einer Verbesserung der europäischen militärischen Mittel wurde unterstrichen und das so genannte ‚Helsinki-Planziel‘⁷ wurde formuliert. In den folgenden Jahren setzte sich diese Entwicklung auf diversen Ratssitzungen, Ministerratstreffen sowie bi- und multilateralen Treffen fort.⁸

⁴ Der Bericht von St. Malo fordert, dass die Europäische Union „über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen [muss], die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt, mit der Möglichkeit, sie einzusetzen, und mit der Bereitschaft, dies zu tun, um auf internationale Krisen zu reagieren.“ Für den Originaltext siehe <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelcrate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&aid=1013618395073>, Deutsch nach: Frankreich-Info (Französische Botschaft in Bonn), Nr. 93, 8.12.1998.

⁵ Titel V, Artikel J5 (1): ‚Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte‘.

⁶ Das Ständige Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) und der Militärstab der Europäischen Union (EUMS). Auf der Tagung des Rates in Nizza 2000 wurde der operative Beginn dieser Institutionen beschlossen.

⁷ Diese ‚Headline-Goal‘ sieht unter anderem vor, dass die Mitgliedsstaaten bis 2003 in der Lage sein müssen, für EU-geführten Operationen innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte mit einer Stärke von bis zu 50.000 - 60.000 Personen zu verlegen und diesen Einsatz für mindestens ein Jahr aufrecht zu erhalten. Diese Streitkräfte müssen in der Lage sein, das gesamte Spektrum der Aufgaben gemäß Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) [die sogenannten Petersberg Aufgaben] zu übernehmen.

⁸ Siehe für Details Kapitel I der vorliegenden Arbeit.

Die ESVP kann neben der Wirtschafts- und Währungsunion sicher als das zweite politische Großprojekt der EU bezeichnet werden. Während eine gemeinsame Verteidigung seit zwei gescheiterten Projekten in den 1950er und 1960er Jahren immer ein Tabuthema blieb, wurde in den mittlerweile acht Jahren seit St. Malo in diesem Bereich mehr erreicht als in den 50 Jahren zuvor. Diese Veränderung und Fortentwicklung haben weitreichende Konsequenzen für die Entwicklung der Union im Allgemeinen und einer politischen Union im Besonderen. Wenn man sich dieses Integrationsvorhaben ansieht, dann stellt sich die Frage, warum die Mitgliedsstaaten in einem solch sensiblen Bereich wie der Verteidigung bereit sind, einen Teil ihrer Kompetenz und vielleicht sogar Souveränität abzugeben. In diesem Zusammenhang stehen außerdem die folgenden Fragen im Zentrum der vorliegenden Arbeit:

Was waren die Gründe und Antriebskräfte hinter dem ESVP-Prozess, und wie ist dieser zu erklären? Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die drei großen Mitgliedsstaaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien? Was waren und sind deren Politiken, Positionen und Ziele im Rahmen der ESVP und wie und warum haben sich diese während des Prozesses verändert? Eine weitere Frage, die sich aufdrängt, bezieht sich auf das Entscheidungssystem und die angesprochene Institutionalisierung der ESVP: behalten die Mitgliedsstaaten (und vor allem auch hier die „großen drei“) die Kontrolle bei der Formulierung und Umsetzung der sicherheitspolitischen Entscheidungen der EU? Handelt es sich nur um eine Koordination der verschiedenen nationalen Sicherheitspolitiken im Rahmen der EU? Oder entstehen mit und durch die neuen Institutionen der ESVP ein wirklich europäisches *policy-planning* und eine institutionalisierte oder gar vergemeinschaftete Sicherheitspolitik? Wie koordinieren und entscheiden die vielfältigen Akteure und Institutionen auf verschiedenen Ebenen der ESVP und wie stellt sich die Zusammenarbeit zwischen diesen dar?

Das Ziel dieser Arbeit ist es, in die Thematik einzuführen und einen Ansatz zu entwickeln, um die formulierten Fragen zu beantworten. Dazu wird eine analytische Zweiteilung des Untersuchungsgegenstandes ESVP vorgenommen: der erste Teil widmet sich den Vertragsverhandlungen und der Konstruktion der ESVP. Hierbei wird ein intergouvernementaler Fokus gewählt und es wird vor allem die Rolle der drei großen Staaten Deutschland, Großbritannien und Frankreich untersucht. In einem

zweiten Teil wird darauf basierend mit einem soziologisch-institutionalistischen Fokus das *policy-making* und das Entscheidungssystem in den neuen sicherheitspolitischen Gremien und der institutionalisierten ESVP untersucht. Auf letzterem Teil wird dabei das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegen. Der erste Teil – also die Analyse der Konstruktion und der diesbezüglichen Interessen der „großen Drei“ – wird als Basis dienen, auf dem der Schwerpunkt der Arbeit aufbaut. Wie der nächste Teil der Einleitung zeigt, gibt es im Zusammenhang mit der ESVP eine Vielzahl von interessanten und diskussions- sowie untersuchungswürdigen Kernpunkten und Problemen, deren Analyse ein sehr weitläufiges Untersuchungsprogramm für die Politikwissenschaft bietet. Natürlich würde ein detailliertes Eingehen auf all diese vielschichtigen Fragen den Rahmen dieser Arbeit bei Weitem sprengen. Deshalb wird sich die vorliegende Arbeit nur auf die beiden dargestellten Aspekte und Untersuchungsteile konzentrieren und nur einleitend auf weitere Kernpunkte des ESVP eingehen.

Für die Politikwissenschaft und ihre Unterdisziplinen der Internationalen Beziehungen⁹ und der Europäischen Integrationsforschung stellt sich mit der Entstehung einer sicherheitspolitischen Integration in Europa die Notwendigkeit einer theoretischen Analyse und Erklärung dieser Vorgänge. Welche Theorienschulen existieren um diese Entwicklung zu erklären, was sind deren verschiedenen Annahmen und wie sind diese zu bewerten? Was ist die Relevanz dieser Theorien für die Konstruktion der ESVP zum einen und des *policy-making* der ESVP zum anderen und wie kann man diese Theorien darauf anwenden? Auch diese Fragen werden im Rahmen dieser Arbeit erörtert und diskutiert. Durch diese theoretischen Reflexionen will die Arbeit einen Beitrag zu den theoretischen Diskussionen und Entwicklungen in den Internationalen Beziehungen im Allgemeinen und der Europäischen Integrationsforschung im Besonderen leisten. Dabei wird es vor allem um die Unterscheidung zwischen rationalistischen und mehr konstruktivistisch geprägten Ansätzen gehen. Das Untersuchungsziel, die Interessen der Mitgliedsstaaten und das Entscheidungssystem der ESVP zu analysieren und zu erklären, wird in die Debatte zwischen diesen konkurrierenden Ansätzen eingebettet.

⁹ Bezüglich der Groß- und Kleinschreibung folge ich der gängigen Übereinkunft, nach der „/internationale Beziehungen“ die politikwissenschaftliche Disziplin der „internationalen Beziehungen“ bezeichnen.

Neben der Beantwortung der konkreten Untersuchungsfragen und dem angestrebten Theoriebeitrag strebt die vorliegende Arbeit auch danach, ein allgemeines Bild der ESVP-Entwicklung und vor allem des ESVP-Entscheidungssystems zu leisten. Denn gerade eine Darstellung des vielschichtigen Entscheidungsnetzes zahlreicher Akteure und Gremien auf verschiedenen Ebenen, das seit der Entstehung der ESVP gewachsen ist, ist von großem Forschungsinteresse und ist bisher nur unzureichend analytisch dargestellt worden.

Zum Erreichen dieser drei Ziele ist die Arbeit in sechs Kapitel unterteilt und ist wie folgt strukturiert: Das erste Kapitel geht über die analytische Einführung der Einleitung hinaus und widmet sich detailliert der Konstruktion und dem Entscheidungssystem der ESVP. Dieses Kapitel bleibt größtenteils deskriptiv und gibt eine ausgebreitete Übersicht über die Hintergründe der ESVP, deren Entwicklung im Laufe der Zeit sowie deren maßgebliche Akteure und Gremien. Im zweiten Kapitel, dem Theorieteil der Arbeit, werden erst eine kurze Literaturübersicht und eine Einführung in den Forschungsstand der ESVP gegeben. Im Anschluss werden die verschiedenen Theorieschulen und -ansätze der Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung diskutiert, die für das Erreichen des Untersuchungsziels und der Beantwortung der Untersuchungsfragen von Bedeutung sind. Darauf basierend werden dann mein eigener theoretischer Ansatz und die der Arbeit zugrunde liegenden Hypothesen entwickelt. Das dritte Kapitel präsentiert die Methodologie, die methodische Herangehensweise der Arbeit. Dabei wird erst die Logik und die Methodik von Fallstudien vorgestellt und die Fallstudien, die der Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP zugrunde liegen, werden einführend dargestellt. Außerdem wird in zwei Herangehensweisen eingeführt, die eine große Rolle in der Arbeit spielen: das leitfadenorientierte Experteninterview und die Methode des *process tracing*. Im vierten und fünften Kapitel der Arbeit wird die empirische Untersuchung der ESVP vorgenommen, die auf den vorangegangenen Kapitel basiert. Wiederum wird dabei der analytischen Zweiteilung der Arbeit gefolgt: im vierten Kapitel werden die Konstruktion der ESVP, das heißt die Vertragsverhandlungen sowie die Beschlüsse empirisch untersucht, die zur Errichtung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und deren Instrumente und Gremien führte. Diese Gremien und das *policy-making* der ESVP sind der Gegenstand der empirischen Untersuchung des

fünften Kapitels, in dem fünf Fallstudien zur Analyse der Entscheidungsprozesse der ESVP durchgeführt werden. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt dabei auf dieser Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP und seiner Gremien, während die Untersuchung der ESVP-Konstruktion eine eher untergeordnete Wichtigkeit hat. Das sechste und letzte Kapitel stellt eine Bewertung der vorgenommenen empirischen Untersuchung dar und soll die gestellten Untersuchungsfragen beantworten.

Das zentrale und innovative Forschungsinteresse der Arbeit besteht zum ersten in einer eingehenden Analyse und Erklärung der ESVP-Entstehung mit einem Fokus auf die Rollen und Interessen der drei großen Mitgliedsstaaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Darüber hinaus ist das schwerpunktmäßige Forschungsinteresse der Arbeit eine Darstellung und Erklärung des Entscheidungssystems der ESVP. Dabei werden in bisher noch nicht vorgenommener Form die Funktionslogik, die Entscheidungsfindungsprozesse und die Koordinationsmechanismen zwischen den beteiligten Akteuren auf den verschiedenen involvierten Ebenen beleuchtet und erklärt. Um dies zu tun, wendet die vorliegende Arbeit eine Kombination aus rationalistisch-realistischen und konstruktivistisch-institutionalistischen Theorieansätzen an, um die Untersuchungsfragen zu beantworten. Das zentrale und innovative Ergebnis der Forschungsarbeit besteht darin, dass nur eine Kombination der beiden Ansätze eine vollständige Erklärung der ESVP-Entstehung und ihrer Entscheidungsfindungsmechanismen ermöglicht und dass die Entscheidungs- und Funktionslogik der ESVP eine ganz eigene Form der Beschlussfassung in der EU darstellt. Eine Kombination aus dem nach wie vorherrschenden Einfluss der Staaten und einer entscheidenden Gestaltungsmöglichkeit der Brüsseler Gremien prägt diese eigene Logik in dem verteidigungspolitischen Politikfeld der EU. Dabei findet eine Brüsselisierung (vor allem ein Kompetenztransfer nach Brüssel) statt, ohne dass jedoch die Staaten Teile ihrer Souveränität abgeben. Damit verbunden findet in der ESVP eine Europäisierung der nationalen Politiken statt, was zunehmend zur Entstehung einer europäischen strategischen Kultur führt. Darüber hinaus finden bei allen beteiligten Akteuren starke Sozialisierungsprozesse statt und vor allem bei den in Brüssel basierten Gremien herrschen immer mehr geteilte Normen und Werte vor und ein starker *esprit de corps* entsteht. Und auch wenn die ESVP weiterhin intergouvernemental geprägt bleibt, entsteht in Brüssel in

zunehmender Form ein institutionalisiertes *policy-planning*, das weit über eine bloße ad hoc Koordinierung nationaler Interessen hinausgeht.

2 Analyse: Probleme und Kernpunkte der ESVP

In diesem Teil der Einleitung wird in den Untersuchungsgegenstand, die Untersuchungsfragen und das Untersuchungsziel der Arbeit eingeführt. In dem ersten Unterteil findet eine analytische Einführung in das Thema statt und die Probleme und Kernpunkte der ESVP werden dargestellt.

2.1 Intergouvernementale Konstruktion der ESVP

Bis zu dem Gipfeltreffen auf St. Malo blieb der sensible Bereich der Verteidigung, wie bereits dargestellt, vor allem aufgrund der zurückweisenden Haltung Großbritanniens eine *domaine reservée* und ein Ort der totalen Souveränität der Mitgliedsstaaten. Durch die Umstände und Veränderungen des internationalen Systems (Ende des Ost-West Konfliktes, Balkan-Kriege, neue Rolle der USA) und dem Meinungsumschwung Großbritanniens, begann jedoch ein Prozess, den viele Beobachter *Europe's military revolution*¹⁰ nennen. Die Entwicklung der ESVP von einem vagen Artikel im Vertrag von Maastricht zu schnell einsetzbaren Eingreiftruppe und militärischen Einsätzen um den ganzen Globus, die als „Kopernikanische Revolution“ bezeichnet werden kann, hat in meinen Augen vor allem die folgenden Kernpunkte und Probleme.

Es ist zuallererst festzuhalten, dass das gesamte Projekt der ESVP sich noch in einem Anfangsstadium befindet und ein sehr junges Projekt der europäischen Integration ist. Sowohl die militärischen wie die politischen Institutionen befinden sich sozusagen noch im „Kindheitsstadium“. Dies macht die ESVP zu einem neuartigen Feld für die Politik wie auch für die Forschung.

Die Mechanismen und Strukturen sowie das *policy-making* innerhalb der ESVP sind dabei von ganz eigener Art im Vergleich zu der Gemeinschaftsstruktur im ersten Pfeiler der EU.¹¹ Dies liegt daran, dass es sich dabei um ein solch sensibles Politikfeld handelt, in dem Souveränität und nationale Interessen eine große Rolle spielen. In diesem

¹⁰ Vgl. u.a. Andreani/Bertram/Grant (2001).

Bereich können Entscheidungen über Leben und Tod nationaler Soldaten getroffen werden. Deshalb behalten die nationalen Regierungen die finale Kontrolle und Steuerung über das Projekt, in dem supranationale Institutionen nach Art des ersten Pfeilers der EU nur eine geringe Rolle spielen. Das Politikfeld der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik gehört zu den so genannten *high politics*¹² und dem Herzstück nationaler Souveränität (nachdem Sicherheits- und Verteidigungspolitik nun auch von der Union behandelt wird, sind der nationale Haushalt, die nationale Steuerpolitik und die nationalen Polizeikräfte die letzten Politikfelder, die sich noch ausschließlich unter der Kontrolle der Mitgliedsstaaten befinden¹³). Deswegen ist auch in Zukunft zu erwarten, dass der intergouvernementale Charakter der ESVP vorherrschend bleibt.

Die drei großen Mitgliedsstaaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland spielen die zentrale Rolle in der gesamten Entwicklung und Durchführung der ESVP. Sie sind aufgrund ihrer politischen und vor allem auch ihrer militärischen Vorrangstellung¹⁴ die entscheidenden Triebkräfte des Prozesses und ihr Zusammenwirken ist ausschlaggebend für den Erfolg und die Zukunft der ESVP. Man kann im Allgemeinen und vereinfachend sagen, dass Frankreich und Großbritannien die Rolle des „Motors“ spielen und Deutschland zur Adjustierung dazwischen steht – die „drei großen“ handeln in grundlegenden Fragen oft die entscheidenden Kompromisse aus, die dann von den anderen Staaten bewertet und diskutiert werden.¹⁵

Eine lang- wie auch kurzfristige Frage stellt sich bezüglich der genauen Bedingungen für militärische und zivile Einsätze im Rahmen der ESVP. Was sind die konkreten, möglichen Einsatzgebiete und was ist die zentrale, dem Projekt zugrunde liegende Strategie? Es ist nicht genau absehbar, ob zwischen den Mitgliedsländern Einigkeit besteht, wann und wie die ESVP operativ und militärisch eingesetzt werden soll. Dazu ist eine Übereinstimmung über potenzielle Bedrohungen nötig, aufgrund welcher die Europäer militärisch aktiv werden wollen. Zudem ist nicht deutlich, ob die ESVP langfristig nur zur Konfliktprävention oder auch zur kollektiven Verteidigung eingesetzt

¹¹ Siehe u.a. Forster/Wallace (2000).

¹² Siehe zu dem Begriff Hoffmann (1966) und Kapitel II.

¹³ Gegout (2002), S. 68.

¹⁴ Die Verteidigungsausgaben der drei Länder belaufen sich auf beinahe 75% der gesamten Verteidigungsausgaben der Union. Siehe Boyer (2002), S. 49.

werden soll. Eine erste, wenn auch zu Teilen noch etwas ambivalente Antwort auf diese Fragen und Probleme bietet die im Dezember 2003 vorgestellte Sicherheitsstrategie der EU.¹⁶ Damit gibt es erstmals ein sicherheitsstrategisches Konzept, das die strategische Ausrichtung und den internationale Gesamtrahmen umreißt, in dem die ESVP aktiv werden kann. Die so genannten Petersberg Aufgaben reichten in dieser Hinsicht nicht aus und bedurften einer genaueren Definition.¹⁷ Auch die in dem Verfassungsvertrag enthaltenen Änderungen im Bereich der ESVP könnten - wenn sie denn umgesetzt werden - dazu beitragen, dass das sicherheitspolitische Gesamtbild der EU klarere Züge erhält.¹⁸

Von großer Bedeutung sind zudem die unterschiedliche Auffassung der Mitgliedsstaaten bezüglich der Bedeutung und der Rollen der USA und der NATO. Dieser wichtige Unterschied besteht vorrangig zwischen so genannten „Atlantikern“ (Mitgliedsstaaten, die traditionell sehr stark an den USA orientiert sind und die transatlantischen Beziehungen sehr hoch bewerten – v.a. Großbritannien, Spanien, Niederlande) und den so genannten „Europäern“ (Mitgliedsstaaten, die eher eine Eigenständigkeit und Unabhängigkeit Europas erstreben - v.a. Frankreich und Belgien). Besonders deutlich ist dies bei den unterschiedlichen Bewertungen zwischen den beiden zentralen Akteuren der ESVP, Frankreich und Großbritannien. Diese beiden Länder bewerten die Substanz und Wichtigkeit der transatlantischen Beziehungen durchaus unterschiedlich. Man muss in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass die autonomen ESVP-Pläne über die innerhalb der NATO integrierte Europäische

¹⁵ Gegout (2002), S. 63.

¹⁶ Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ wurde von dem Hohen Vertreter der GASP Javier Solana entwickelt und wurde im Dezember 2003 vom Europäischen Rat angenommen. Mit diesem Dokument, das an und für sich bereits eine recht eindrucksvoller Schritt in der Entwicklung der GASP und ESVP darstellt, gibt sich die EU erstmals eine Sicherheitsstrategie, in der sie das internationale Sicherheitsumfeld und die darin vorherrschenden Bedrohungen analysiert und strategische Ziele formuliert. Siehe dazu Kapitel I der vorliegenden Arbeit sowie für den vollen Text <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>. Siehe außerdem Schwarz (2003), Becher (2004) und Duke (2004).

¹⁷ Siehe zu dieser Problematik u.a. Heisbourg (2000b), Kremer/Schmalz (2001), Howorth (2002a).

¹⁸ Inwieweit die in dem beschlossenen Verfassungsvertrag enthaltenen Änderungen im Bereich der ESVP dazu beitragen könnten, dass das sicherheitspolitische Gesamtbild der EU klarere Züge erhält, wird im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter diskutiert, da es im Moment unklar ist, ob die veränderten Abstimmungsmodi umgesetzt werden. Für die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Änderung mit Bezug auf die GASP und die ESVP siehe Everts/Keohane (2003), Forsberg (2004), Howorth (2004a), Törö (2005).

Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI)¹⁹ deutlich hinausgehen. Auch wenn man zusammenfassend sagen kann, dass sich während der Entwicklung der ESVP die Position Großbritanniens immer weiter an Europa, und die Position Frankreichs sich immer weiter an die NATO angenähert haben, bestehen in diesem Punkt weiterhin deutliche Divergenzen. Die neu entstandene Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft zwischen Frankreich und Großbritannien im Bereich der ESVP und deren gemeinsame Führungsrolle bedarf noch weiterer Pflege und genauerer Definition, und es bestehen noch viele grundlegend unterschiedliche Auffassungen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die unterschiedliche Sicherheitskultur zwischen Großbritannien und Frankreich.²⁰ Schließlich gibt es auch große Unterschiede in den sicherheitspolitischen Kulturen zwischen den anderen Mitgliedsstaaten: zwischen den großen und kleinen Ländern, zwischen „Atlantikern“ und „Europäern“, zwischen Alliierten und Neutralen sowie zwischen den Nuklearmächten (Großbritannien und Frankreich) und den anderen Staaten. Diese Problematik wurde unter anderem bei den verschiedenen Positionen der Mitgliedsstaaten bezüglich des Irakkrieges im Jahr 2003 deutlich und wird sich durch die vollzogene Erweiterung sicher noch verschärfen. Denn gerade die neuen Mitgliedsstaaten setzen - wie der Irakkrieg eindeutig gezeigt hat - in Fragen der Sicherheitspolitik auf die USA und die NATO und werden eine Beschädigung oder Schwächung des transatlantischen Bündnisses unter allen Umständen vermeiden wollen.

Mit der ESVP ist die NATO nicht mehr der einzige Rahmen, in dem die europäische Sicherheit diskutiert wird. Die Folgen dieser Tatsache und das damit veränderte Verhältnis zwischen EU und NATO waren und sind ein zentraler Konfliktpunkt zwischen den EU-Staaten und vor allem zwischen Großbritannien und Frankreich. Von den Vereinigten Staaten wird die ESVP sehr zwiespältig bewertet. Zum einen wird eine stärkere militärische Komponente in Zusammenhang mit einem *burden-sharing* Gedanken begrüßt. Zum anderen wird eine zu eigenständige ESVP sehr kritisch bewertet, da dadurch eine Vernachlässigung oder sogar Spaltung der NATO entstehen

¹⁹ Die ESVI basiert auf einem NATO-Beschluss von 1994, der vom Nordatlantikrat 1996 fortentwickelt wurde und seit dem Washingtoner NATO-Treffen indossiert worden ist. Die ESVI ist als innerer Bestandteil der NATO konzipiert und befasst sich mit den WEU-NATO und den EU-NATO Beziehungen. Siehe hierzu Howorth (2000a) S. 22 ff., Kapitel IV der vorliegenden Arbeit sowie <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0401.htm>.

könnte.²¹ Außerdem wird ein Einflussverlust in Europa befürchtet. Die amerikanischen Bedingungen für die Entwicklung einer autonomen ESVP in Bezug zur NATO wurden durch die ehemalige Außenministerin Albright in den so genannten „drei Ds“ zusammengefasst: „no decoupling, no duplication, no discrimination“²².

Ein weiterer zentraler Punkt besteht in der Lücke zwischen Zielen und Fähigkeiten der ESVP. Während die EU im zivilen Bereich bereits eine große Anzahl von Mitteln zur Verfügung hat, ist dies im militärischen Bereich trotz aller Vorhaben und aller Rhetorik noch nicht der Fall. Auch wenn die verschiedenen formulierten Fähigkeitsziele erreicht werden, bleiben viele Fragen in Bezug auf militärische Mittel und Fähigkeiten offen.²³ Dies ist besonders offenbar im Bereich von Kommunikation, Transport und *command and control*. Um diese Schwachstellen zu beheben scheint eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben und deren Rationalisierung und Abstimmung unerlässlich.²⁴ Ein wichtiger Schritt in diesem Bereich wurde durch die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur erreicht, die im empirischen Teil eine der Fallstudien der vorliegenden Arbeit ausmacht.

2.2 Die Gremien und das Policy-Making der ESVP

Bei der nun folgenden Beschreibung, greife ich schon ein wenig auf die theoretischen Überlegungen des zweiten Kapitels und die theoretische Herangehensweise der Arbeit vor. Um nämlich die Frage zu beantworten, ob das GASP- und das neue ESVP-Entscheidungssystem mehr einer intergouvernementalen, oder einer institutionell-konstruktivistischen Position entspricht, werde ich fünf Fallstudien anhand zwei entgegen gesetzter Idealtypen und daraus abgeleiteter Hypothesen untersuchen. Der erste Idealtyp beruht dabei auf intergouvernementalen Annahmen und Erwartungen, der zweite auf einer institutionell-konstruktivistischen Herangehensweise. Hierbei erwarte ich, dass weder die eine, noch die andere idealtypische Sichtweise der empirischen Realität völlig entsprechen wird. Meines Erachtens ist die die europäische Integrationsforschung lange Zeit beherrschende intergouvernementale-

²⁰ Siehe hierzu u.a. Howorth (2000b).

²¹ Sloan (2000), Layne (2001). Siehe hierzu auch die Literaturübersicht in Kapitel II.

²² *Financial Times*, 7. Dezember 1998.

²³ Siehe dazu u.a. Biscop (2004) und Lindstrom (2006).

²⁴ Siehe hierzu u.a. Heisbourg (2000), Andreani/Bertram/Grant (2001).

neofunktionalistische Dichotomie nicht dazu geeignet, das ESVP-Entscheidungssystem treffend zu untersuchen und lässt zu viele Aspekte außen vor. Daher werde ich die Analyse um eine institutionalistische Sichtweise erweitern. Ich erwarte im Entscheidungssystem der ESVP eine Mischform, die sowohl stark intergouvernementale wie auch institutionalisierte Elemente enthält. Ein rein intergouvernementaler Ansatz hat in meinen Augen gewisse Probleme, die sicherheitspolitische Kooperation innerhalb der EU zu erklären, bei der verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen agieren und sowohl intergouvernementale wie auch eine institutionalistische geprägte Politikkoordination stattfindet.

Bei der ESVP und der GASP handelt es sich um ein sehr eigenes und spezifisches *decision regime*²⁵, dessen Eigenart bereits an der Konstitution als eigene Säule innerhalb der EU deutlich wird. Innerhalb dieser Säule herrscht *de iure* – wie bereits erwähnt – eine eindeutig intergouvernementale Zusammenarbeit vor, in der die Mitgliedsstaaten eine herausragende Rolle einnehmen. Nun stellt sich allerdings die Frage, welchen Einfluss die Institutionalisierung der ESVP in diesem Zusammenhang hat. Man kann sicher festhalten, dass die Vorrangigkeit der Mitgliedsstaaten durch die Vertragsgrundlagen von Nizza eher gestärkt als geschwächt sind, da alle Beschlüsse mit sicherheits- und verteidigungspolitischem Bezug nur einstimmig getroffen werden können. Nationale Interessen und unterschiedliche außenpolitische Absichten der Staaten prägen das sicherheitspolitische Entscheidungssystem der EU und verhindern häufig ein kohärentes Auftreten der EU als einheitlicher Akteur auf der Weltbühne.²⁶ Nichtsdestotrotz herrscht innerhalb der Entscheidungsstruktur der ESVP und der GASP eine gewisse Mehrdimensionalität vor, die die zweite Säule der EU als nicht mehr ausschließlich intergouvernemental erscheinen lässt. Meines Erachtens ist ein beginnender Prozess zu beobachten, der zu einer eigenen Governance-Methode²⁷ innerhalb der GASP und ESVP führt, die langfristig zu einer genuin europäischen

²⁵ Cf. Soetendorp (1999), S. 10.

²⁶ Für eventuelle Änderungen im Entscheidungssystem der GASP und der ESVP, die im Verfassungsvertrag der EU vorgesehen sind siehe Fußnote 18; für die Entscheidungsregeln basierend auf dem Vertrag von Nizza siehe Jaeger (2002) und Diederichs/Jopp (2003).

²⁷ Unter dem Begriff *Governance*, der sehr häufig und verschiedenartig in den Politikwissenschaften angewendet wird, verstehe ich dabei eine Definition von Webber et al., die Governance als „coordinated management and regulation of issues by multiple and separate authorities, [...], formal and informal arrangements, in turn structured by discourse and norms, and purposefully directed toward particular policy outcomes“. Siehe Webber et al. (2004), S. 4. Dieser Artikel sei auch empfohlen für eine weiter gehende Diskussion des Begriffes.

Außen- und Sicherheitspolitik führen könnte, die mehr als nur die Summe der einzelstaatlichen Außenpolitiken darstellt.

Natürlich haben die Mitgliedsstaaten durch ihre zentrale Präsenz im Rat und durch ihren Einfluss im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee²⁸ die uneingeschränkt dominierende Rolle innerhalb der ESVP inne. Zudem werden die vielen Entscheidungsträger in den neuen Gremien von den Mitgliedsstaaten entsandt und bleiben an die entscheidenden Ministerien (Außen- und Verteidigung) angebunden. Aber alleine die Tatsache, dass die neuen Institutionen permanent in Brüssel situiert sind, eröffnet die Möglichkeit einer eigenen, institutionellen Dynamik im Entscheidungssystem der ESVP. Diese Institutionen können eine eigene Identität entwickeln und üben politischen Einfluss aus. Vor allem durch ihre teilweise gegebene Initiativfunktion und die zentrale Rolle bei der Durchführung von militärischen Operationen haben die sicherheitspolitischen Institutionen eine große Einflussmöglichkeit und sind sicherlich ein neuer und zentraler Ort der Entscheidungsfindung. Dies gilt für sowohl für das PSK, wie vor allem auch für die Akteure und die Gremien des Ratssekretariats, die eine immer wichtigere Rolle in der Politikformulierung und -implementierung der ESVP spielen. Die Frage stellt sich nun, ob diese strategische Führung sowie die militärische und politische Kontrolle in einer gewissen Form eigenständig in den Gremien, oder letztlich nicht doch ausschließlich auf der Ebene der Nationalstaaten und der beteiligten Ministerien stattfinden.

Neben den intergouvernementalen Elementen und Regeln entsteht durch die neuen Institutionen und Entscheidungsfindungsregeln ein Prozess, für den ich den Begriff „Brüsselisierung“ verwende.²⁹ Dieses Konzept bedeutet, dass ohne einen wirklichen Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten und ohne eine genuine Entnationalisierung der nationalen Verteidigungspolitik, die permanent in Brüssel präsenten Gremien und Entscheidungsträger zunehmend zu einer „europäisierten“ und „brüsselisierten“

²⁸Fortfolgend PSK. In der Literatur und im so genannten *Eurospeak* wird auch sehr häufig die französische Abkürzung COPS (Comité politique et de sécurité) verwendet, da diese griffiger und einfacher auszusprechen ist. Siehe zu dem Gremium im Detail Kapitel I.3.

²⁹ Siehe zur weiteren Verwendung des Begriffes die folgenden Kapitel der Arbeit sowie u.a. Allen (1998). Soetendorp (1999), Howorth (2001), Regelsberger (2001a), Müller-Brandeck-Bocquet (2002b), Müller-Brandeck-Bocquet (2002c).

Politikplanung, -formulierung und -implementation führen.³⁰ Ich vermute, dass diese Tendenz, mit der eine Erosion des ausschließlich intergouvernementalen Prinzips einhergeht, vor allem bei der Untersuchung des PSK und der ESVP-Gremien des Ratssekretariats deutlich werden wird. Entscheidungs- und Verfügungsmacht verbleiben dabei zwar in letzter Instanz bei den Mitgliedsstaaten, aber die neuen Gremien können zu einer neuen Art des *policy-planning* und somit zu einer neuen Governance-Methode innerhalb der ESVP führen. Auch wenn bei Beschlüssen über militärische Operationen und institutionellen Änderungen die souveränitätswahrende Einstimmigkeit das Beschlussfassungsprinzip ist, tragen die brüsselisierten Arbeitsgremien zu dieser Entwicklung bei. Der Willensstrang bezüglich der ESVP wird nicht mehr nur von den Hauptstädten nach Brüssel, sondern auch in umgekehrter Richtung fließen.³¹ Es stellt sich die Frage, ob dadurch und durch die begonnene Integration im sicherheitspolitischen Bereich aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine vergemeinschaftete oder zumindest nicht mehr ausschließlich intergouvernementale Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU entstehen wird.

Es wird also vermutet, dass im Rahmen der ESVP und deren Entscheidungssystem sowohl intergouvernementale wie auch institutionalisierte Strukturen vorherrschen. Um die genaue Entscheidungsfindung und Beschlussfassung im Fall ESVP zu analysieren, werden in der vorliegenden Arbeit fünf Fallstudien, die später noch genauer vorgestellt werden, untersucht. Dazu werden aus der Theorie zwei Idealtypen abgeleitet und dann auf die Fallstudien angewandt. Dabei basiert der erste Idealtyp auf intergouvernemental-realistischen Annahmen zum Entscheidungsprozess der ESVP, und der zweite auf institutionalistischen Annahmen.³²

3 Puzzle und Untersuchungsfragen

Die bisher angestellten Ausführungen und Überlegungen führen zu folgendem Untersuchungspuzzle und den folgenden Untersuchungsfragen der Arbeit, die ich in diesem Unterteil der Einleitung zusammenfasse. Dabei wird der bereits mehrfach erwähnten analytischen Zweiteilung der Arbeit gefolgt. Das heißt, dass die

³⁰ Cf. Müller-Brandeck-Bocquet (2002), S. 12.

³¹ Siehe Adam (2002), S. 143.

³² Siehe dazu und zu der theoretischen Herleitung Kapitel II.

Konstruktion und das *policy-making* beziehungsweise das Entscheidungsfindungssystem der ESVP jeweils getrennt voneinander betrachtet werden. Die nun folgenden Untersuchungsfragen nehmen natürlich in einem gewissen Umfang bereits die Überlegungen des zweiten Kapitels, des Theorieteils, vorweg.

3.1 Konstruktion der ESVP

Puzzle:

- Warum haben sich die EU und vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien dazu entschlossen, die ESVP und somit eine eigenständige sicherheitspolitische Komponente der EU zu errichten? Wie sind hierbei die Politiken und die Absichten der „großen drei“ zu erklären?

Untersuchungsfragen:

- Was ist *wie* und *warum* erreicht worden in der Institutionalisierung und Konstruktion der ESVP?
- Warum und unter welchen Bedingungen haben sich die drei großen Staaten zur Schaffung einer unabhängigen ESVP entschlossen? Wie waren / sind die Positionen, Interessen und Absichten Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens und wie haben sich diese während des Prozesses verändert? Wie sind diese Veränderungen zu erklären?
- Was waren / sind die internen und externen Faktoren, die die Mitgliedsländer zu der Schaffung der ESVP veranlassten?
- Worin bestehen die unterschiedlichen Auffassungen und Politiken der drei Staaten?
- Wieso geben die Mitgliedsstaaten in einem solch sensiblen Politikfeld einen Teil ihrer Kompetenz / Souveränität ab? Was bedeuten diese Entwicklungen für den Integrationsprozess und das Entstehen einer „Politischen Union“?
- Wohin führt diese Entwicklung zukünftig? Was sind die zukünftigen Perspektiven und Probleme der ESVP?
- Entstand nach der Institutionalisierung der ESVP in zunehmendem Maße eine eigene Dynamik, bei der auch Normen, Werte und Ideen eine Rolle bei der Interessenformulierung der Staaten in der ESVP-Konstruktion eine Rolle spielten?

3.2 Policy-Making und Entscheidungsfindung

Puzzle:

- Um was für ein Entscheidungssystem handelt es sich *de facto* bei dem Entscheidungsfindungsprozess und dem *Policy-Making* der ESVP? Herrscht ein rein intergouvernementaler Koordinationsprozess vor, den ausschließlich die Mitgliedsstaaten (und auch hier vor allem die großen drei) bestimmen, oder entsteht vielmehr durch die neuen sicherheitspolitischen Gremien ein institutionalisiertes sowie „brüsselisiertes“ und somit ganz eigenes Entscheidungssystem?

Untersuchungsfragen:

- Herrscht bei dem Entscheidungssystem der ESVP nur um eine ad-hoc Koordination nationaler Entscheidungsprozesse vor, oder entsteht eine eigene institutionelle Logik und ein vergemeinschaftetes *policy-planning*, das einer wirklichen EU-Politik entspricht? Wie sieht die Entscheidungsfindung in der ESVP tatsächlich aus? Besteht bereits ein institutionalisiertes *policy-planning*, in dem die ESVP-Institutionen nach eigenen Regeln agieren oder findet nur eine lose Kooperation (bei einer Interessenüberschneidung zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten) statt? Bleibt die ESVP nur ein rein intergouvernementaler Prozess in den Händen der Mitgliedsstaaten oder entsteht eine wirkliche Vergemeinschaftung mit einem supranationaleren oder zumindest transgouvernementalen Entscheidungsprozess? Welche zukünftige Entwicklung ist zu erwarten?

- Wie würde diese Entwicklung aussehen und was muss man den verschiedenen Theorien der Institutionalisierung zufolge erwarten? In welchem Zusammenhang steht die Politikformulierung und -implementation der Union im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich mit der begonnenen Institutionalisierung? Entsteht durch eine Institutionalisierung des Prozesses eine Wahrnehmungsveränderung der Akteure? Inwieweit trägt der neue institutionelle Rahmen zur Entstehung einer europäischen Verteidigungskultur und -strategie bei?

- Wer trifft in welchem Maße tatsächlich welche Entscheidungen und bestimmt das *agenda-setting*? Wie ist das Verhältnis der Akteure des PSK, des Ratssekretariats, der Mitgliedsstaaten und der nationalen Verteidigungs- und Außenministerien? Wie ist das Verhältnis der Bürokratien und Experten / Fachwissenden in diesem Prozess?

- Was bedeuten die Anhäufung und der Einfluss von (militärischem) Fachwissen im Brüsseler ESVP-Entscheidungsprozess und welche Folgen hat dies? Verfolgen diese Akteure eigene Ziele? Fühlen sie sich ausschließlich als nationale Agenten oder entsteht durch die „Brüsselisierung“ und Institutionalisierung auf EU-Ebene eine eigene Identität mit eigenen Interessen? Inwieweit kann man bei den bisherigen Entscheidungen eine (entstehende) *logic of appropriateness*³³ erkennen?

³³ Siehe zu diesem Begriff und zu dessen Verwendung Kapitel II.

Kapitel I

Die Konstruktion und das Entscheidungssystem der ESVP

I.1 Geschichtliche Entwicklung: Die Konstruktion der GASP und ESVP

I.2 Die Politiken Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens

I.3 Die Organe und das Entscheidungssystem GASP und der ESVP

Dieses erste Kapitel der Arbeit führt in die Grundlagen des Untersuchungsgegenstands und der Empirie ein, die die Arbeit untersuchen und erklären möchte. Bevor im nächsten Kapitel die theoretischen Grundlagen und der theoretische Ansatz der Arbeit vorgestellt werden, ist es notwendig, die Entwicklung in der außen- und sicherheitspolitischen Integration in einen allgemeineren Kontext zu setzen und die Institutionalisierung der ESVP grundlegend darzustellen. Im ersten Unterteil dieses Kapitels wird dies einführend und mit einer historischen Perspektive geschehen, während der Konstruktionsprozess der ESVP im vierten Kapitel in detaillierter Weise analysiert werden wird. Der zweite Unterteil dieses Kapitels gibt diesbezüglich eine grundlegende Einführung in die verschiedenen Positionen und Politiken, der Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die in dieser Arbeit zentral stehen. Auch diese Positionen werden in der empirischen Analyse des vierten Kapitels eingehender analysiert und dargestellt. Der dritte und letzte Unterteil des Kapitels führt in die Akteure, die Gremien und die Mechanismen der GASP und ESVP ein. In all diesen drei Teilen scheint es mir notwendig, neben der ESVP, auch auf die GASP einzugehen. Während die ESVP in dieser Arbeit zentral steht, ist ein Bezug zur GASP unerlässlich, da die ESVP in den Rahmen der GASP eingebettet ist.

I.1 Geschichtliche Entwicklung: Die Konstruktion der GASP und der ESVP

Mit der Errichtung der GASP durch die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht hat sich der Charakter der EU wie bereits beschrieben grundlegend verändert und die EU strebt seitdem danach, ihrer wirtschaftlichen Rolle auch eine Bedeutung und

Fähigkeit als politischer und militärischer Akteur hinzuzufügen. Diese Entwicklungen fanden allerdings nicht im luftleeren Raum statt, sondern sind eng mit der Entwicklung der vorherigen europäischen Integration verbunden. Bei der recht erfolgreichen wirtschaftlichen Integration im Rahmen der EWG darf man nicht vergessen, dass die Anfänge der europäischen Integration (die auf stark sicherheitspolitisch begründeten Motiven beruhte³⁴) nicht nur mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), sondern auch mit der Verteidigung begannen. Diese ersten Bemühungen einer integrierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie einer politischen Union sind von dem Scheitern zweier Projekte in den 50er und 60er Jahren geprägt: der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und den so genannten Fouchet Plänen.

Da die geschichtliche Entwicklung für das Verständnis des Untersuchungsgegenstandes von großer Bedeutung ist, stellt dieser Unterteil einen Rückblick über die Integration und die Kooperationsbemühungen Europas im außen- und sicherheitspolitischen Bereich dar. Dieser Unterteil ist zweigeteilt: der erste Teil fokussiert auf die Entwicklung seit den 1950er Jahren bis zur Errichtung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht, der die Entstehung der GASP begründete. Der zweite Teil setzt ab diesem Zeitpunkt ein, der den Beginn einer ernsthaften Kooperation im außenpolitischen Bereich bedeutete und den Weg zur Integration in verteidigungspolitischen Fragen ebnete.

I.1.1 Von der EVG bis Maastricht (1954-1992)

Nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu Beginn des Jahres 1952 unterzeichneten deren sechs Gründungsmitglieder auch den Vertrag zur Schaffung der *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft* (EVG). Der Plan zur Errichtung der EVG beruhte auf dem 1950 der französischen Nationalversammlung vorgelegten ‚Pleven-Plan‘ für eine europäische Armee. Diese Initiative Frankreichs wurde von der zentralen Frage um die deutsche Wiederbewaffnung angetrieben und sah anstelle der bestehenden nationalen Armeen die Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Armee vor. Diese weitreichenden und sehr supranational sowie föderal angelegten Pläne einer EVG scheiterten jedoch 1954 an einer Ablehnung in der französischen Nationalversammlung. Damit war auch das mit der EVG eng verzahnte

³⁴ Siehe hierzu unter anderem Howorth/Menon (1997), Cameron (1999), Soetendorp (1999).

Vorhaben einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) gescheitert, die von den Mitgliedern der Gemeinsamen Versammlung der EGKS ursprünglich als eine unauflösliche supranationale Europäische Gemeinschaft initiiert wurde.³⁵

Zu Beginn der 60er Jahre wurde dann mit den Fouchet-Plänen ein zweiter Versuch unternommen, eine politisch orientierte Union zu errichten. Unter dem Vorsitz des französischen Botschafters Christian Fouchet wurde eine Kommission aus Regierungsvertretern der sechs Gründungsstaaten beauftragt, ein europäisches Statut für eine enge politische Zusammenarbeit zu entwerfen. Diese Kommission entwarf einen intergouvernementalistisch geprägten Vertragsentwurf (Fouchet-Plan I), der aber für eine zukünftige Entwicklung supranationaler Strukturen offen war. Am Anfang des Jahres 1962 sah es nach einer baldigen Gründung einer EPG aus, da die Fouchet-Kommission in strittigen Fragen Kompromisse aushandeln konnte. Mit der Vorlage eines zweiten Entwurfs jedoch (Fouchet-Plan II), der nur die Möglichkeit einer intergouvernementalen Zusammenarbeit vorsah, kam es zu weiteren und unüberbrückbareren Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedsländern.³⁶ In der Außenminister-Konferenz im April 1962 konnte in den strittigen Punkten kein Kompromiss gefunden werden und das Projekt EPG scheiterte an dieser Stelle erneut und vorerst endgültig.

Eine Wiederaufnahme gemeinsamer außenpolitischer Bemühungen sowie ein Vorantreiben des zu diesem Zeitpunkt auch im Allgemeinen stagnierenden Integrationsprozess begannen 1969 mit dem Gipfeltreffen in Den Haag.³⁷ Erste Prinzipien und Verfahren für ein gemeinsames außenpolitisches Auftreten und Handeln im Rahmen einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) wurden diskutiert, um der gewachsenen ökonomischen Bedeutung der Gemeinschaft eine politische

³⁵ Für Details über die EVG und EPG siehe Fursdon (1980).

³⁶ So war Frankreich unter De Gaulle strikt gegen die von den anderen Mitgliedern geforderte Einbeziehung supranationaler Elemente. Zudem gingen die Meinungsverschiedenheiten vor allem um die Teilnahme Großbritanniens – das 1961 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt hatte – an den Verhandlungen. Frankreich lehnte diese Teilnahme und einen Beitritt Großbritanniens ab, was insbesondere von den Niederlanden gefordert wurde.

³⁷ Dieser Gipfel kann durchaus als Meilenstein der europäischen Integration bezeichnet werden. Neben der Wiederaufnahme außenpolitischer Bemühungen beschlossen die Staats- und Regierungschefs nach der Errichtung der Zollunion (1968) Ziele für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft. Zudem wurde die Erweiterung um Dänemark, Großbritannien und Irland beschlossen (Norderweiterung 1973) sowie erste Pläne einer Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert.

Dimension zur Seite zu stellen.³⁸ Dieses Vorhaben wurde 1970 in Luxemburg aufgrund des „Davignon-Reports“³⁹ informell und nicht bindend eingeführt; die EPZ war geboren. Diese EPZ war ein zwischenstaatlicher Koordinierungsmechanismus und sah ein abgestimmtes Vorgehen und eine informelle Beratung der Mitgliedsstaaten in außenpolitisch relevanten Bereichen und Themen vor. Zudem wurde vereinbart, dass die Regierungen nach Möglichkeit versuchen sollten, innerhalb internationaler Organisationen (wie der NATO und den VN) gemeinsame Standpunkte zu vertreten. Diese engere politische Zusammenarbeit bestand aus regelmäßigen Treffen der für die Außenbeziehungen der EG-Mitgliedsstaaten verantwortlichen Minister und Beamten. Mittels Konsultationen sollten gemeinsame Auffassungen bestimmt werden, damit sich Europa zu allen wichtigen internationalen Problemen mit einer Stimme äußern kann. Die Zusammenarbeit beruhte also auf einer losen und informellen Zusammenarbeit und war von rein intergouvernementalem Charakter.

Nach durchaus positiver, dreijähriger Praxis der außenpolitischen Zusammenarbeit, wurde mit dem Kopenhagener Bericht⁴⁰ eine Bilanz vorgelegt, mit dem die außenpolitische Zusammenarbeit weiter verbessert werden sollte. Diese Verbesserungen zielten vor allem auf das Konsultationsverfahren, um so ein „wechselseitiges Verständnis zu erlangen“ und um im Bereich der Außenpolitik möglichst geschlossen aufzutreten. Dennoch blieb das Konsultationsverfahren der EPZ weiterhin unverbindlich und stellte ein Beispiel für eine „soft method of cooperation in an area of high politics“⁴¹ dar. Trotz der formalisierten Kooperation zwischen europäischen Diplomaten blieb den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eine eigene, an ihren Interessen orientierte Außenpolitik zu betreiben.

Den dritten wichtigen Bericht im Rahmen der EPZ stellt der Londoner Bericht aus dem Jahre 1981 dar. In diesem einigten sich die EG-Außenminister auf neue Leitlinien zur Verbesserung der EPZ und vereinbarten verschiedene Verfahrensänderungen um internationale „Ereignisse in zunehmendem Maße zu beeinflussen und nicht nur darauf

³⁸ Für weitere Informationen über die Entwicklung der EPZ siehe u.a.: Rummel/Wessels (1978), Pijpers/Regelsberger/Wessels (1988 und 1989), Nuttal (1992).

³⁹ Auch Luxemburg-Report genannt.

⁴⁰ Auch zweiter Luxemburger Bericht genannt.

⁴¹ Wessels (2002), S.9.

zu reagieren“⁴². Zum ersten Mal wurde von den Ministern die Nützlichkeit einer Involvierung der Kommission in der EPZ anerkannt und gefördert.

Im Zusammenhang mit dem Funktionieren der Institutionen ist auch die Genscher-Colombo-Initiative⁴³ von Bedeutung. Im November 1981 wurde dem Europäischen Parlament ein „Entwurf einer Europäischen Akte“, der Genscher-Colombo-Plan, vorgelegt. Der Vorschlag der beiden Außenminister sah institutionelle Veränderungen und die förmliche Einbindung der EPZ in die EG vor. Ferner sollte die Rolle des Europäischen Rates als „Lenkungsorgan“ festgeschrieben werden und das Europäische Parlament vermehrt an den Entscheidungen des Rates beteiligt werden. Die Sicherheitspolitik und die kulturelle Zusammenarbeit sollten zudem in den Tätigkeitsbereich der EG aufgenommen werden. Auf diese sehr fortschrittlichen und weitreichenden Vorschläge konnten sich die Regierungen jedoch weder in der Form, noch im Inhalt einigen. Dennoch gelang es dem Europäischen Rat, einige wesentliche Elemente der Genscher-Colombo-Initiative zu verabschieden. Diese Kompromissfindung gaben die Staats- und Regierungschefs aller EG-Staaten 1983 auf einem Gipfeltreffen in Stuttgart als „Feierliche Erklärung zur Europäischen Union“ ab. Zusammenfassend muss man sagen, dass die EPZ immer auf rein intergouvernementaler Basis verblieb und ohne tief greifende Involvierung supranationaler Institutionen⁴⁴ außerhalb des EG Rahmens stattfand. Die EPZ war lediglich ein loses System der Politikkoordinierung⁴⁵, das mit einem institutionalisierten Rahmen versehen wurde.

Der nächste bedeutende Fortschritt im Rahmen der politischen Kooperation wurde 1986 mit der Verabschiedung der Europäischen Einheitlichen Akte zur Änderung der Römischen Verträge erreicht. Vor der Eröffnung der Regierungskonferenz, die zu deren Unterzeichnung führte, enthielt ein Bericht des Dooge-Ausschusses⁴⁶ im Jahre 1985 bereits eine Reihe von weit gehenden Vorschlägen zur Außenpolitik. Vor allem der Vorschlag einer verstärkten Koordinierung bei sicherheitspolitischen Fragen und der Zusammenarbeit im Verteidigungssektor waren dabei sehr weit gehend und innovativ.

⁴² Londoner Bericht.

⁴³ Benannt nach den Außenministern der BRD und Italiens, Hans-Dietrich Genscher und Emilio Colombo.

⁴⁴ Dies kann so gesagt werden, auch wenn seit dem Londoner Bericht die Kommission an der EPZ beteiligt wurde und seit der EEA ein ständiges Sekretariat in Brüssel eingerichtet wurde.

⁴⁵ Siehe Dembinski (2000), S. 6.

Darüber hinaus empfahl der Bericht die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats. Die durch die Einheitliche Europäische Akte in den Vertrag aufgenommenen Bestimmungen gingen letztlich nicht so weit wie diese Vorschläge des Ausschusses. Die Ziele der EPZ wurden jedoch auf alle Fragen der Außenpolitik von allgemeinem Interesse ausgeweitet, die Akte sah zum ersten Mal eine Formalisierung der EPZ vor und stellte diese auf eine rechtliche Basis. So bestimmt Titel III Art. 30, dass die Mitgliedsstaaten sich „gemeinsam bemühen [sollen], eine gemeinsame Europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen“⁴⁷. Weitergehender als zuvor spricht der Vertrag von Verpflichtungen der Regierungen, sich in außenpolitischen Fragen zu konsultieren und eröffnet ein institutionalisiertes Verfahren bei gemeinsamen Aktionen. Darüber hinaus wurde ein EPZ-Sekretariat geschaffen, um die Präsidentschaft des Rates zu unterstützen und es wurden Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik innerhalb der WEU beschlossen.

Nach den dramatischen und unvorhergesehenen Umwälzungen der weltpolitischen Verhältnisse gegen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre (Auflösung des osteuropäischen Staatensystems, Zusammenbruch der Sowjetunion, Ende des Kalten Krieges, Deutsche Wiedervereinigung) wurde die EG vor neue Herausforderungen gestellt. Forderungen nach einer stärkeren politischen Rolle und Beteiligung Europas wurden laut. Frankreichs Präsident Mitterrand und der deutsche Bundeskanzler Kohl schrieben einen gemeinsamen Brief an die Belgische Präsidentschaft, in dem sie das Errichten einer Politischen Union und einer gemeinsamen Außenpolitik forderten.⁴⁸ Dieses Vorhaben gewann im Allgemeinen breite Unterstützung und in zwei Regierungskonferenzen (eine zum Thema Wirtschafts- und Währungsunion, die andere zum Thema politische Union) versuchte die Gemeinschaft, den neuen wirtschaftlichen und weltpolitischen Anforderungen gerecht zu werden.⁴⁹ Die Ergebnisse dieser beiden

⁴⁶ Benannt nach seinem Vorsitzenden. Siehe Dooge-Ausschuß (Ad-hoc-Ausschuß für institutionelle Fragen) (1985): Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat in Brüssel am 29. und 30. März 1985; abgedruckt in Weidenfeld (1986).

⁴⁷ EEA, Titel III, Art. 30.

⁴⁸ Für den Wortlaut des Briefes siehe Europa-Archiv, Folge 11 (1990), S. 283.

⁴⁹ Dabei waren bei den Präferenzen der verschiedenen Mitgliedstaaten jedoch deutliche und vielfältige Divergenzen zu erkennen. Diese verliefen vor allem zwischen den drei großen Staaten und ‚Atlantikern‘ und ‚Europäern‘. Für eine detaillierte Darstellung über die verschiedenen Positionen der Mitgliedsländer, Streitpunkte und den genauen Verlauf der Verhandlungen siehe u.a. Laursen/Vanhoonacker (1992), Cloos/Reinesch/Vigne/Weyland (1994), Thiel (1998). Siehe dazu für weitere Details die Analyse in Kapitel IV.

Regierungskonferenzen und anderweitiger Verhandlungen und Treffen⁵⁰ führten zu dem Vertragsverhandlungen von Maastricht und der vertraglichen Institutionalisierung der GASP.

I.1.2 Von Maastricht bis heute

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (VEU), der 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde, wurde die EPZ zur GASP ausgebaut und als eigener, zweiter Pfeiler der neu geschaffenen Europäischen Union errichtet.⁵¹ Im Gegensatz zum supranationalen ersten Pfeiler, ist der zweite Pfeiler ausschließlich intergouvernemental gestaltet; der Rat - und somit die nationalen Regierungen - ist der ausschlaggebende und entscheidungsfällende Akteur.⁵² Durch den Vertrag von Maastricht nahmen die Mitgliedsstaaten also erstmals das Ziel einer „gemeinsamen Außenpolitik“ in die europäischen Verträge auf. Artikel J (Titel V) hält fest: „Hiermit wird eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt“. Zudem wurden ein GASP-Sekretariat sowie ein General-Direktorat für Außenbeziehungen eingerichtet und COREPER⁵³ wurde zur nationalen Vertretung in den Prozess einbezogen. Außerdem wurde in einigen Bereichen erstmals die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen eingeführt und gemeinsame Standpunkte und Aktionen sowie Maßnahmen mit verteidigungspolitischem Bezug wurden ermöglicht. Letzteres stellte die erstmalige Einbeziehung sicherheits- und verteidigungspolitischer Fragen in der europäischen Integration dar, wodurch ein langes Tabu gebrochen wurde. Die bis dahin relativ unabhängige WEU wurde als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“⁵⁴ bezeichnet und die GASP sollte sämtliche Fragen umfassen, „welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu

⁵⁰ So fanden diesbezüglich auch viele bilaterale Verhandlungen und Treffen ab und natürlich waren auch die Ansichten der USA von großem Einfluss. Forster und Wallace weisen darauf hin, dass die Verhandlungen zur Errichtung der GASP parallel in drei Foren verliefen: der NATO, der WEU und der IGC. Siehe Forster/Wallace (2000), S. 470.

⁵¹ Den ersten Pfeiler bildet die Europäische Gemeinschaft (EWG, EGKS, Euratom) und umfasst die verschiedenen Bereiche der EU-Politik; der dritte Pfeiler beinhaltet die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

⁵² Titel V, Art. J.2 und J.8 (2).

⁵³ Comité des Représentants permanents. Der deutsche Ausdruck lautet „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (AstV). Der französische Ausdruck ist jedoch der zumeist verwendete.

⁵⁴ Titel V, Art. J4.

einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“⁵⁵. Damit wurde erstmals wieder die Möglichkeit einer gemeinsamen, integrierten Verteidigung eröffnet. In den Schlussbestimmungen des Vertrags wurde für das Jahr 1996 eine weitere IGC terminiert, „um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Artikel A und B zu prüfen“⁵⁶. Auch wenn die GASP nach Maastricht einen neuen Platz in dem Vertragsgefüge der EU erhielt und eine ehrgeizige Terminologie präsentiert wurde, haben sich durch den Vertrag keine wesentlichen Veränderungen zu der bereits während der EPZ praktizierten interstaatlichen Zusammenarbeit ergeben.⁵⁷

Die angekündigte Revision des VEU endete nach verschiedenen Regierungskonferenzen mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags. Dieser führte im Rahmen der GASP die Möglichkeiten der „konstruktiven Enthaltung“ und eines nationalen Vetos aufgrund wichtiger „Gründe[n] der nationalen Politik“ ein.⁵⁸ Außerdem wurden engere Beziehungen mit der WEU beschlossen und deren Integration in die EU in Aussicht gestellt „falls der Europäische Rat dies beschließt“⁵⁹. Darüber hinaus wurden die so genannten ‚Petersberg-Aufgaben‘⁶⁰ in die EU aufgenommen. Des Weiteren wurde das Amt des Hohen Vertreters der GASP sowie eine Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit geschaffen. Ferner wurden gemeinsame Strategien auch bei Fragen mit verteidigungspolitischem Bezug eingeführt.⁶¹

Nach diesem Überblick über die vergangenen 50 Jahre, komme ich nun zu der für die vorliegende Arbeit entscheidenden Phase der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklung der EU. In dieser Periode, die im Jahr 1998 begann, erreichte der Prozess einer integrierten Verteidigung einen immensen Impetus und es wurde mehr erreicht als in den vorhergehenden 50 Jahren. Initiiert wurde diese Entwicklung mit einem informellen Treffen der EU-Regierungschefs im österreichischen Pörschach im Oktober 1998. Der britische Premierminister Tony Blair

⁵⁵ Titel V, Artikel J5 (1).

⁵⁶ Titel VII, Art. N, VEU-M.

⁵⁷ Deloche-Gaudez (2002), S. 124.

⁵⁸ Titel V, Artikel 23 (2), VEU (in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung).

⁵⁹ Ebd. Art. 17 (1).

⁶⁰ Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

⁶¹ Für weitere Informationen über die Veränderungen in der GASP durch den Amsterdamer Vertrag s. Mahncke (2001).

gab hier erste Zeichen, dass Großbritannien einer Rolle der EU im Verteidigungsbereich nicht mehr im Wege steht und diese sogar unterstützt. Dieser Positionswechsel Großbritanniens wurde zwei Monate später bei dem englisch-französischen Gipfeltreffen auf St. Malo bestätigt. In der als Meilenstein für die Entwicklung der europäischen Verteidigung zu bezeichnenden Erklärung von St. Malo⁶², forderten die beiden Regierungschefs die Fähigkeit der EU, eine ihrer Wirtschaftsmacht entsprechende Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen. Dazu müsse die „Union über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen, die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt, mit der Möglichkeit, sie einzusetzen, und mit der Bereitschaft, dies zu tun, um auf internationale Krisen zu reagieren“.⁶³ Zudem wurde das Vorhaben der Integration der WEU in die EU unterstrichen. Das Treffen auf St. Malo war der entscheidende Durchbruch und Startpunkt in den Bemühungen um eine ernsthafte sicherheitspolitische Komponente der GASP.⁶⁴ Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass ein Konsens zwischen den beiden Hauptvertretern einer europäischen (Frankreich) und einer transatlantischen (Großbritannien) Vorstellung über eine gemeinsame Verteidigung erreicht wurde. Dieser Konsens der beiden militärisch wichtigsten Mitgliedsländer der Union, gab dem Prozess der sicherheitspolitischen Integration den entscheidenden Impuls, der in der nachfolgenden Zeit für eine schnelle Fortentwicklung des Projektes sorgte. Durch die Erfahrungen und die Unfähigkeit zu eigenem militärischem Handeln im Kosovo-Konflikt wurde diese Entwicklung noch verstärkt. Vor allem im Jahre 1999 wurden „in Lichtgeschwindigkeit“⁶⁵ entscheidende Fortschritte erzielt. Man kann durchaus sagen, dass sich die ESVP in der Folgezeit des Treffens von St. Malo mit einer in der Geschichte der europäischen Integration außergewöhnlichen Geschwindigkeit weiterentwickelte. Weder der Binnenmarkt noch die Währungsunion konnten in so kurzer Zeit eine so fundamentale Fortentwicklung aufweisen.

Diese immense Dynamik setzte sich im Jahre 1999 bei dem Europäischen Rat in Köln fort. Die in St. Malo bilateral gefassten Entschlüsse wurden auf EU-Ebene bekräftigt und das Akronym ESVP wurde eingeführt. Diese wurde im Rahmen der GASP als Ziel der EU definiert und die ‚Petersberg-Aufgaben‘ wurden als Kern der

⁶² Siehe Fußnote 4.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Cf. u.a. Colleter (2000), Howorth (2000a), Howorth (2000b), Howorth (2001), Gegout (2002).

ESVP festgelegt. Das Streben nach der Fähigkeit zur militärischen Krisenbewältigung, die Verbesserung der Zusammenarbeit der europäischen Rüstungsindustrien und die Harmonisierung militärischer Rüstungsplanung und -beschaffung wurden unterstrichen. Vor allem die Absicht, dass die Union die Fähigkeit zu autonom militärischen Handeln haben muss wurde betont und WEU-Fähigkeiten wurden in die EU transferiert. Darüber hinaus wurde der ehemalige NATO-Generalsekretär Javier Solana als erster Hoher Vertreter der GASP ernannt.⁶⁵ Außerdem wurde der Grundstein für einen institutionellen Rahmen der ESVP geschaffen. Drei neue sicherheitspolitische Institutionen⁶⁷ sollten zur Erfüllung der ESVP-Ziele beitragen. Zentral ist dabei das aus nationalen Vertretern zusammengesetzte Politische und Sicherheitspolitischen Komitee, das Entscheidungen des Rates im Rahmen der ESVP und GASP vorbereiten soll. Dieses Komitee nahm in Brüssel gemeinsam mit einem Militärstab und einem Militärausschuss zum März 2000 seine Arbeit auf Interimsbasis auf.

Der Kölner Grundsatzbeschluss wurde ein halbes Jahr später auf dem Europäischen Rat in Helsinki konkretisiert. Die Regierungschefs beschlossen das Helsinki-Planziel (*Headline Goal*) zum Aufbau von Krisenreaktionskräften („schnelle Eingreiftruppe“) mit einem Umfang von 60.000 Soldaten. Die Truppe hatte zum Ziel bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen für den Zeitraum von einem Jahr die ‚Petersberg-Aufgaben‘ auszuführen. Diese *Rapid Reaction Force* sollte sich auf der Grundlage einer freiwilligen Beteiligung und Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Daneben wurde in Helsinki beschlossen, dauerhafte Strukturen und Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen EU und NATO einzurichten⁶⁸ und es wurde entschieden, dass zukünftig im Rahmen des Allgemeinen Rats bei Bedarf die Verteidigungsminister zusammen treffen können.

Diese weitere Institutionalisierung der ESVP wurde vom Europäischen Rat in Feira im Jahr 2000 bestätigt. Daneben wurde auch ein Planziel im zivilen Bereich⁶⁹ festgelegt und vier permanente EU-NATO Arbeitsgruppen wurden eingerichtet. Dies

⁶⁵ Hoher Vertreter für die GASP Javier Solana. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Juni 2000.

⁶⁶ Siehe hierzu European Council Cologne, Presidency Conclusions, C 99/1500.

⁶⁷ Das Ständige Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) und der Militärstab der Europäischen Union (EUMS). Auf der Tagung des Rates in Nizza im Dezember 2000 wurde der operative Beginn dieser Institutionen beschlossen. Siehe hierzu ausführlich Teil I.3.2.

⁶⁸ Siehe hierzu European Council Helsinki, Presidency Conclusions, C 99/3000.

⁶⁹ Dieses Planziel zum Aufbau ziviler Strukturen sieht die Bereitstellung von bis zu 5.000 Polizisten für OSZE, Missionen der Vereinten Nationen, oder EU-autonome Einsätze vor.

bedeutete das Erreichen eines wichtigen Fortschrittes und Kompromisses bezüglich der EU-NATO Beziehungen.

Im November 2000 beschlossen die Außen- und Verteidigungsminister der Mitgliedsstaaten bei einer Beitragskonferenz („Capabilities Commitment Conference“) eine „Erklärung über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten“⁷⁰. Die Mitgliedsstaaten sagten insgesamt mehr als 100.000 Soldaten und etwa 400 Flugzeuge sowie 100 Schiffe zu. Diese zugesagten Beiträge, um das Helsinki-Planziel bis zum Jahr 2003 erfüllen zu können, wurden im Helsinki-Streitkräfte-Katalog („Headline Force Catalogue“ - HFC) erfasst. Konstatierte Probleme und Schwächen in diesem Zusammenhang wurden auf weiteren Beitragskonferenzen im November 2001 (Konferenz über die Verbesserung der Fähigkeiten – „Capabilities Improvement Conference“) und 2002 überprüft und ausgebessert.

Bei der IGC in Nizza, Ende 2000, wurden weitere Details der ESVP, der schnellen Eingreiftruppe und der EU-NATO Beziehungen ausgearbeitet. Die in Helsinki definierten institutionellen Neuerungen (PSK, Militärausschuss, Militärstab) wurden in dauerhafte Strukturen und permanente Gremien umgewandelt und im Bereich der GASP wurde die Möglichkeit der „verstärkten Zusammenarbeit“ („enhanced cooperation“) eingeführt. Dieses Instrument gilt allerdings nicht für „Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“⁷¹. Des Weiteren wurde die Übernahme der operativen Kapazitäten der WEU in die EU beschlossen.⁷² Mit diesen Beschlüssen wurde die militärische Komponente der ESVP von einer provisorischen Phase in eine Phase endgültiger Strukturen überführt und die Entwicklung einer europäischen Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung wurde deutlich vorangetrieben.⁷³

Der Europäische Rat in Göteborg nahm 2001 den schwedischen „Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“⁷⁴ an. Dieser Bericht befasst sich detailliert mit der Entwicklung von ziviler und militärischer Krisenbewältigung und -prävention im Rahmen der EU. Zudem regelt der Report

⁷⁰ <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=de>.

⁷¹ Titel V, Art. 27b, VEU (in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung).

⁷² Siehe European Council Nice, Presidency Report on the European Security and Defence Policy, 4 December 2000, Press Release no. 140562/00. Siehe zu Nizza auch Regelsberger (2000), Jopp (2000), Giering/Janning (2001), Jopp (2001), Regelsberger (2001).

⁷³ Kremer/Schmalz (2002), S. 168.

⁷⁴ 9526/1/01REV 1; abrufbar unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/01/st09/09526-r1d1.pdf>.

„Beiträge der nicht der EU angehörenden Staaten zu EU-Polizeimissionen im Rahmen der zivilen Krisenbewältigung“ und die „Zusammenarbeit der EU mit internationalen Organisationen bei den zivilen Aspekten der Krisenbewältigung“. Dem in Feira gefassten Planziel wurden darüber hinaus weitere Details hinzugefügt.⁷⁵

Bei der Tagung des Europäischen Rates im belgischen Laeken am Ende des Jahres 2001 erklärte der Europäische Rat die operationale Fähigkeit zur Krisenbewältigung: „Durch die Weiterentwicklung der ESVP, die Stärkung ihrer (...) Fähigkeiten und die Schaffung der entsprechenden EU-Strukturen (...) ist die Union nunmehr in der Lage, Operationen zur Krisenbewältigung durchzuführen“⁷⁶.

Bei dem Europäischen Rat 2002 in Kopenhagen erklärten sich die EU-Mitgliedsstaaten bereit, nicht nur ab dem 1. Januar 2003 die Polizeimission in Bosnien-Herzegowina von der UNO, sondern auch sobald wie möglich die NATO-Militäroperation in Mazedonien zu übernehmen. Darüber hinaus wurde der Willen bekundet, die Militäroperation in Bosnien-Herzegowina als Nachfolger der von der NATO geleiteten *Stabilization Force* zu leiten.⁷⁷

Ende des Jahres 2002 gelang es nach der Überwindung eines langen griechisch-türkischen Disputs, eine EU-NATO Vereinbarungen über einen gesicherter EU-Zugang zu NATO-Planungskapazitäten und den Rückgriff auf sonstige NATO-Mittel und -Fähigkeiten zu vereinbaren (die so genannte „Berlin Plus Vereinbarung“). Damit wurde der Weg für Militäroperationen der EU frei gemacht.

Das Jahr 2003 sorgte dann für weitere fundamentale Fortentwicklungen und Stärkungen der ESVP, auch wenn das Jahr natürlich im Schatten des Irak-Krieges und den daraus resultierenden Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der EU stand. So begann die EU im Rahmen ihrer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vier praktische Operationen: die Polizeimission *EUPM*⁷⁸ in

⁷⁵ Die Bereitstellung von bis zu 200 Experten im Rechtsstaatsbereich (Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsbeamte), die Bildung eines Personalpools von Zivilverwaltungsexperten und kurzfristig entsendbare Katastrophenschutz-Teams von bis zu 2.000 Personen. Institutionell wurde ein Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (Civcom) ins Leben gerufen. Dieser ist an der Entwicklung von Planzielen beteiligt, und kann dem PSK Empfehlungen aussprechen. Außerdem existiert seit Juni 2001 im Ratssekretariat eine Polizeieinheit, die für die Planung und Durchführung von EU Polizeioperationen zuständig ist, und auch an der Verwirklichung der Polizeiplanziele arbeitet.

⁷⁶ European Council Laeken, Presidency Conclusions SN 300/1/01.

⁷⁷ European Council Copenhagen, Presidency Conclusions SN 400/02.

⁷⁸ Die Polizeimission EUPM begann am 1. Januar 2003 und schließt sich an die Mission der Internationalen Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen an. EUPM hat zum Ziel, Bosnien und Herzegowina mit eigenen rechtsstaatlichen Polizeistrukturen auszustatten und führt Beobachtungs- Beratungs- und

Bosnien, die Militäroperationen *CONCORDIA* in Mazedonien⁷⁹, die Militäroperation *ARTEMIS*⁸⁰ in der Demokratischen Republik Kongo sowie die Polizeimission *PROXIMA*⁸¹ in Mazedonien. Alle diese praktischen Tests stellen für sich ein jeweiliges Novum für die ESVP dar. Darüber hinaus wurden konkrete Vorbereitungen zur Übernahme der *SFOR* Mission in Bosnien-Herzegowina begonnen, die die EU dann im Dezember des Jahres 2004 von der NATO übernahm. Diese Operation *EUFOR-ALTHEA* ist die mit Abstand größte Militäroperation unter der Flagge der EU (ca. 7000 Soldaten)⁸².

Überprüfungstätigkeiten durch. Der Mission gehören rund 500 Polizeibeamte aus mehr als dreißig Ländern an und beruht auf einer gemeinsamen Aktion des Rates vom 11. März 2002 (Gemeinsame Aktion 2002/210/GASP, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/jol70p7DE.pdf>) sowie der Resolution 1396 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 5. März 2002 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/resolutionUN1396.pdf>). Siehe für weitere Details http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=de&mode=g.

⁷⁹ Die Operation *CONCORDIA* begann am 31. März 2003, stützte sich auf Resolution 1371 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 27. Januar 2003 (Gemeinsame Aktion des Rates 2003/92/GASP.; siehe http://ue.eu.int/arym/pdf/OJL34_110203_de.pdf) und wurde am 15. Dezember 2003 abgeschlossen. Diese EU-geführte Operation war die erste eigenständige EU-Militäroperation und schließt sich an einer NATO-Operation an, die am 31. März 2003 endete. Das Hauptziel dieser Operation bestand darin - und dies auf ausdrückliches Ersuchen der Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien -, zur Schaffung eines stabilen und sicheren Umfelds beizutragen, dem Land beim Aufbau von Frieden, Demokratie und Wohlstand zu unterstützen und es zum Bestandteil einer von stabilen Ländern gebildeten Region zu machen, in der eine internationale Sicherheitspräsenz nicht länger erforderlich ist. Für diese Operation wurden die Mittel und Fähigkeiten der NATO genutzt, was durch den Abschluss der Beratungen über die Vereinbarungen zwischen der EU und der NATO - dem Berlin-Plus Abkommen - ermöglicht wurde. Siehe für weitere Details <http://www.delmkd.ccc.eu.int/en/Concordia/main.htm>.

⁸⁰ Diese erste militärische Operation der EU außerhalb Europas wurde im Einklang mit der Resolution 1484 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (vom 30. Mai 2003; siehe <http://ue.eu.int/pesd/congo/docs/UNresolution1484.pdf>) und der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 5. Juni 2003 durchgeführt (siehe <http://ue.eu.int/pesd/congo/docs/DRC%20Joint%20Action%202003423CFSP.pdf>). Damit führte die EU ihre erste - auch von der NATO - unabhängige Militäroperation durch. Die Operation stand unter der Leitung Frankreichs, das als Rahmennation fungierte und endete am 1. September 2003. Es handelte sich dabei die Entsendung einer multinationalen Eingreiftruppe nach Bunia (Region Ituri), um für die Stabilisierung der Sicherheitsbedingungen und zur Verbesserung der humanitären Lage in Bunia beizutragen. Siehe für Informationen über die Operation, Beschlüsse des Rates und der sicherheitspolitischen Institutionen der EU <http://ue.eu.int/de/suinn.htm>.

⁸¹ Diese Polizeimission begann am 15. Dezember 2003 und beruht auf gemeinsamen Aktion des Rates vom 29. September 2003 (Gemeinsame Aktion des Rates 2003/681 GASP, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf>). Das Ziel der Mission ist die Stabilisierung und Schulung der mazedonischen Polizei, damit diese europäische Rechtsstaatsstandards erreicht. Die Mission besteht aus 200 Personen. Für weitere Details siehe <http://www.eupol-proxima.org/>.

⁸² Diese Operation begann am 15. Dezember 2004 und basiert auf einer gemeinsamen Aktion des Rates vom 12. Juli 2004 (Gemeinsame Aktion 2004/570/GASP, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_252/l_25220040728en00100014.pdf). Das Ziel der Operation ist die Stabilisierung und die Unterstützung Bosnien-Herzegowinas, die Sicherstellung seiner Sicherheit und die Überwachung der Implementierung des Dayton-Abkommens. Die Operation folgte der *SFOR*-Mission der NATO und greift auf der Basis des Berlin-Plus Abkommens auf Strukturen und Fähigkeiten der Atlantischen Allianz zurück. Siehe für weitere Details <http://www.euforbih.org/>.

Ein weiterer Meilenstein für die sicherheitspolitische Integration der EU wurde durch die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie⁸³ auf dem Europäischen Rat im Dezember 2003 erreicht. Diese Sicherheitsstrategie, deren Inhalt maßgeblich vom Politischen Stab Javier Solanas vorbereitet wurde, definiert erstmals recht genau den Umfang und die Reichweite der ESVP. Sehr wichtig ist dabei, dass die Anwendung von militärischer Gewalt nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen wird.

Um die weitreichenden Anforderungen umzusetzen, die sich aus dieser Sicherheitsstrategie ergeben, billigte der Europäische Rat unter anderem im Juni 2004 das Streitkräfteziel „European Headline Goal 2010“⁸⁴ zur Unterstützung und Weiterentwicklung der bereits bestehenden Streitkräfteziele. Das Headline Goal 2010 gibt verbindliche Richtlinien für die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zur schnellen Krisenreaktion vor, wobei gewonnene Erfahrungen in bisher durchgeführten Operationen berücksichtigt wurden. Das neu formulierte Streitkräfteziel soll die EU durch höhere Flexibilität, Mobilität und Interoperabilität in die Lage versetzen, mehrere kleinere und mittlere Operationen zeitgleich durchzuführen.

Auch im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine gemeinsame Verfassung wurden einige sehr wichtige Beschlüsse und Kompromisse in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem in Verteidigungsfragen erlangt und zum Teil auch in den Verfassungsvertrag aufgenommen. Auch wenn der Verfassungsvertrag nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden wohl nicht in seiner ursprünglichen Form umgesetzt werden wird und als gescheitert angesehen werden muss, wurden einige im Rahmen der Verhandlungen gefassten und im Vertrag vorgesehenen ESVP-Beschlüsse dennoch in die Tat umgesetzt.⁸⁵ So wurde unter dem Dach des Ministerrats und angebunden an den EUMS ein eigener Planungsstab eingerichtet, der die Leitung von autonomen EU Operationen

⁸³ Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Siehe <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> und Fußnote 16.

⁸⁴ Beschlossen durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 17. Mai 2004 und angenommen durch den Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004. Siehe <http://uc.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

⁸⁵ Selbst wenn der Fortgang der Ratifizierung noch nicht abzusehen ist und die Umsetzung des Verfassungsvertrags zum jetzigen Zeitpunkt sehr unwahrscheinlich erscheint, wurden also einzelne Bestimmungen mit ESVP-Bezug umgesetzt. Dies gilt zum Beispiel bereits für die Europäische Verteidigungsagentur, die zivil-militärische Zelle und das Battle Group Konzept. Diese drei Elemente werden zudem als Fallstudien in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, um das Entscheidungsfindungssystem der ESVP zu untersuchen.

übernehmen kann. Diese zivil-militärische Zelle besteht aus ca. 30 Personen und kann bei einer Aktivierung zur Leitung von Operationen bis zu 80 Leute umfassen. Zudem einigte man sich über die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit in Militär- und Verteidigungsfragen. Diese soll hauptsächlich den Mitgliedsländern, die militärisch dazu in der Lage sind, die Möglichkeit zu einer engeren Kooperation im militärischen Bereich von Militäroperationen zusammen zu arbeiten. Darüber hinaus wurde eine Einigung über eine Solidaritätsklausel erlangt.

Einer weiteren Initiative Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens zu Beginn des Jahres 2004 folgend, beschlossen die EU-Verteidigungsminister am 22. November 2004 die Errichtung von so genannten *battle groups* bis zum Jahr 2007. Diese mobilen und taktischen Kampfeinheiten, die unabhängig von der 60.000 Mann starken schnellen Eingreiftruppe errichtet werden, sollen weltweite Einsätze (vor allem für VN Missionen) nach dem Vorbild der Operation Artemis im Kongo ausführen können.

Ab Juni nahm außerdem die Europäische Verteidigungsagentur⁸⁶ in Brüssel ihre Arbeit auf, um die Rüstungsaktivitäten der EU-Staaten abzustimmen, militärische Beschaffungsvorhaben der Mitgliedsstaaten zu koordinieren und bei der Entwicklung neuen Materials mitzuwirken. Zudem soll damit der Weg zu einem europäischen Rüstungsmarkt gestärkt werden. Der Verteidigungsagentur kommt große Bedeutung im Rahmen des Headline Goal 2010 zu, um den materiellen Bedarf der europäischen Streitkräfte in diesem Zusammenhang zu bündeln und die operativen Fähigkeiten Europas zu verbessern.

Auch wenn alle diese Beschlüsse gemeinsam von allen Außenministern gefasst wurden, gehen sie vor allem auf verschiedene Initiativen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Großbritannien und Deutschland zurück, wie die ausführliche Analyse der Fallstudien im fünften Kapitel der vorliegenden Arbeit deutlich machen wird.

⁸⁶ Siehe <http://www.eda.eu.int>.

I.2 Die Politiken Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens

In diesem Unterteil werden die grundlegenden Positionen und Politiken der drei großen Staaten, die im Zentrum des Forschungsinteresses der vorliegenden Arbeit stehen, bezüglich der europäischen Integration im Allgemeinen und der außen- und sicherheitspolitischen Integration kurz dargestellt. Wie im Laufe der empirischen Untersuchung deutlich werden wird, sind diese nationalen Hintergründe von entscheidender Bedeutung in der Konstruktion und der Entscheidungsfindung der ESVP.

I.2.1 Deutschland

Traditionell zählt Deutschland zu den integrationsfreundlichen Ländern innerhalb der Europäischen Union. Die starke Unterstützung des Integrationsprozesses ist für Deutschland von zentralem Interesse⁸⁷ und kann als Teil der deutschen Staatsräson verstanden werden.⁸⁸ Gerade bei der Integration im außen- und sicherheitspolitischen Bereich und bereits zu Zeiten der EPZ war die deutsche Position dergestalt. Dies liegt vor allem in der deutschen Geschichte und den lange Zeit begrenzten eigenen Handlungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene begründet. Die gemeinschaftsorientierte Position schlägt sich auch in der deutschen GASP- und ESVP-Politik nieder. Diese Haltung wird mit der Attraktivität integrierten Außen- und Sicherheitspolitik für Deutschlands internationale Selbstbehauptung und eine bessere Interessenwahrnehmung begründet⁸⁹. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass diese Position in Deutschland Partei übergreifend gilt (so hat sich beispielsweise diesbezüglich auch nach den Regierungswechseln von 1998 und 2005 nicht viel geändert⁹⁰) und auch in der Bevölkerung eine breite Unterstützung findet⁹¹.

⁸⁷ Cf. u.a. Hrbek/Wessels (1982), Hrbek/Wessels (1984), Schmalz (2001).

⁸⁸ Regelsberger (2002), S. 28.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Siehe Schmalz (2001), S. 556 ff. Dieser stellt lediglich einen veränderten Politikstil fest, während ansonsten auch seit der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Schröder von einer Kontinuität in der deutschen Außen- und Europapolitik gesprochen werden kann.

⁹¹ Nach den Eurobarometer Umfragen ergibt sich durchweg eine hohe Zustimmung für die GASP und ESVP. Bei der letzten Umfrage vom 31. Januar 2003 lag diese Zustimmung für eine gemeinsame Außenpolitik bei 74%, für eine gemeinsame Verteidigungspolitik bei 79%. Siehe Eurobarometer 58 vom März 2003. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_de.pdf.

Bereits die EPZ wurde von Deutschland stark unterstützt, vorangetrieben und als ein positiver Handlungsrahmen für das Land und die EU befürwortet. Auch bei den Verhandlungen des Vertrags von Maastricht verfolgte die deutsche Regierung das Ziel einer politischen Union und strebte nach einer deutlichen Stärkung der EPZ / GASP.⁹² Im Allgemeinen unterstützte die Bundesregierung ebenfalls in der nachfolgenden Zeit und bei den Verhandlungen des Vertrags von Amsterdam eine starke GASP und gemeinschaftsorientierte Maßnahmen, wie beispielsweise die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen.

Schon in den 1990er Jahren unterstützte die Bundesregierung darüber hinaus Pläne einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik. Für Deutschland stellt eine sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der Union eine wichtige Vervollständigung des europäischen Integrationsprozesses dar.⁹³ Nach der neuen, durch den britischen Meinungsumschwung entstandenen Situation nach dem Gipfeltreffen von St. Malo, setzte sich diese Position verstärkt fort. Deutschland schloss sich sehr schnell den auf St. Malo beschlossenen britisch-französischen Plänen an und forcierte und unterstützte diese in aktiver Art und Weise. In der Folgezeit führten Deutschland, Frankreich und Großbritannien die Überlegungen über eine autonome ESVP an⁹⁴ und Deutschland benannte das Vorantreiben einer gemeinsamen Sicherheitspolitik als einen der vier Schwerpunkte seiner EU-Ratspräsidentschaft. Während dieses deutschen Ratsvorsitzes im ersten Halbjahr von 1999 übernahm Deutschland eine führende Rolle in der Konstruktion der ESVP.⁹⁵ Die Ergebnisse des Europäischen Rats von Köln und die dort beschlossene Einrichtung sicherheitspolitischer Institutionen entsprachen dann auch zu einem Großteil den Vorstellungen der deutschen Präsidentschaft. Zudem übernahm die deutsche Ratspräsidentschaft eine wichtige Rolle beim Krisenmanagement im Kosovo-Konflikt und beteiligte sich aktiv an der militärischen NATO-Operation gegen Jugoslawien. Dadurch, dass nicht zuletzt die Bemühungen des deutschen Ratsvorsitzes für eine kohärente EU-Position und ein gemeinsames Auftreten der EU im Kosovo-Konflikte sorgten, wurde das außen- und sicherheitspolitische Profil

⁹² Siehe u.a. Forster/Wallace (2000). Schmalz (2001).

⁹³ Siehe hierzu verschiedenen Äußerungen deutscher Regierungsmitglieder. Zusammengefasst in Schmalz (2001), S. 563-4.

⁹⁴ Dies unterstreicht Howorth (2001). Er spricht dabei sogar von einem „*unofficial directoire*“ der drei großen Mitgliedsländer (S. 772).

⁹⁵ Für eine detaillierte Übersicht über die ESVP und die GASP unter dem deutschen Ratsvorsitz siehe Schmalz (1999).

der EU deutlich geschärft.⁹⁶ Die Erfahrungen des Kosovo-Konflikts führten zu einer weiteren Unterstützung der ESVP durch Deutschland.

Diese Unterstützung zeigte sich unter anderem auch bei der IGC in Nizza. Dort setzte sich die deutsche Regierung für die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP ein.⁹⁷ Die führende und prägende Rolle in der ESVP, die während der Ratspräsidentschaft im Jahre 1999 vorherrschte, ging trotz der unvermindert weiter bestehenden Unterstützung des Projekts allerdings verloren. Frankreich und Großbritannien übernahmen zunehmend einen Führungsanspruch, während für Deutschland eher die „Impulsgeberrolle aus der zweiten Reihe heraus“⁹⁸ blieb. Man könnte auch sagen, dass vorrangig Großbritannien und Frankreich die wichtigen Entscheidungen der ESVP-Konstruktion treffen und Deutschland in dem Prozess eine Vermittlerrolle übernimmt. Dies ist auch bezüglich der Rolle der USA und der NATO der Fall: während in diesem Punkt erhebliche Meinungsunterschiede zwischen Großbritannien und Frankreich bestehen, nimmt Deutschland traditionell eine Mittelposition zwischen europäischer Integration (autonome Handlungsfähigkeit der ESVP) und dem transatlantischen Bündnis (Vorrangigkeit der NATO und amerikanische Sensibilitäten) ein.⁹⁹ Die transatlantische Partnerschaft nimmt auch in den bilateralen Beziehungen eine zentrale Rolle für Deutschland ein und ist traditionell ein Eckpunkt der deutschen Außenpolitik.¹⁰⁰ Entscheidend für die deutsche Position bezüglich der ESVP ist außerdem nach wie vor, dass sie durch eine integrationistische Konstanz gekennzeichnet ist.

Eine Schwierigkeit bezüglich der militärischen Komponente der ESVP stellt für Deutschland vielfach die Tatsache dar, dass die Bundeswehr immer noch keine Berufsarmee ist. Im Gegensatz zu Frankreich, Großbritannien und den meisten anderen Mitgliedsstaaten der Union hält Deutschland noch immer an einer Wehrpflichtarmee

⁹⁶ Siehe Schmalz (2001), S. 560.

⁹⁷ Siehe Regelsberger (2001).

⁹⁸ Schmalz (2001), S. 566.

⁹⁹ *Ibidem.* S. 564. Meiers spricht in diesem Zusammenhang von einem „deutschen Spagat“: „Deutschland hat ein besonderes Interesse, zwischen der atlantischen und gaullistischen Perspektive einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vermitteln und Lösungen zu erarbeiten, die die Allianz die Union stärken“. Siehe Meiers (2004).

¹⁰⁰ Dabei war die ablehnende Position Deutschlands (und die fragwürdige Vertretung dieser) in der Irak-Frage im Jahr 2003 natürlich eine schwere Belastung für die bilateralen Beziehungen zu den USA (siehe dazu exemplarisch Hellmann/Hedstück [2003] und Buras/Longhurst [2004]). Es aber zu bezweifeln, dass – gerade nach dem Antritt der neuen Regierung unter Angela Merkel – diese Belastung längerfristig die enge Partnerschaft zwischen den USA und Deutschland stören wird.

fest.¹⁰¹ Ob dieses Festhalten den neuen Ansprüchen an eine Armee nach dem Ende des Kalten Krieges und dem neuen sicherheitsstrategischem Umfeld gerecht wird, scheint zumindest fraglich.¹⁰² Dieses neue Umfeld verschiebt die Anforderungen an eine Armee mehr auf Konfliktprävention, Krisenvorsorge und -bewältigung denn auf die Erfordernisse von kollektiver Verteidigung. Neben dieser Problematik ist in diesem Zusammenhang die Spannung zwischen den Modernisierungserfordernissen an die Bundeswehr und der rigiden Sparpolitik der letzten Jahre von zentraler Bedeutung. Denn nicht nur die Wehrpflicht, sondern auch die Ausstattung der Bundeswehr entspricht nicht den Anforderungen des neuen Sicherheitsumfeldes. Vor allem im Bereich der strategischen Transportfähigkeit, der strategischen Aufklärungsfähigkeit und der Führungsfähigkeit hat die Bundeswehr große Defizite.¹⁰³ Diese Probleme und mögliche Lösungen sind durchaus bekannt; eine Lösung jedoch scheitert jedoch an den Einschränkungen des Verteidigungshaushalts, der dem Verteidigungsminister nur sehr wenig Spielraum lässt.¹⁰⁴ Damit droht Deutschland zu einem Problem für die militärische Seite der ESVP zu werden.¹⁰⁵

1.2.2 Großbritannien

Ganz im Gegensatz zu Deutschland ist die britische Position in der europäischen Integration generell und traditionell eher als europaskeptisch und -kritisch zu bezeichnen, was unter anderem mit der britischen Geschichte und Geographie erklärt werden kann.¹⁰⁶ Diese Haltung spiegelt sich vor allem in der Ablehnung von zu starken supranationalen Elementen und auch in der Nichtteilnahme an der Währungsunion und am Schengen-Abkommen wider. Auch wenn die britische Position in der EPZ von der Euro-Skepsis und Ablehnung ausgenommen blieb¹⁰⁷, standen britische Regierungen einer zu weitgehenden außenpolitischen Kooperation im europäischen Rahmen immer sehr kritisch gegenüber. Auch bei den Verhandlungen des Maastricht Vertrages widersetzte sich Großbritannien Plänen einer politischen Union und einer zu

¹⁰¹ Das deutsche Festhalten an der Wehrpflicht sorgt für beständige Kritik der europäischen Partner.

¹⁰² Cf. u.a. Meiers (2002).

¹⁰³ Ibidem, S. 43.

¹⁰⁴ Cf. Breuer (2006).

¹⁰⁵ Siehe zu dieser Problematik und einer weiter führenden Analyse zu der Rolle Deutschlands in der ESVP Agüera (2004) und Overhaus (2004).

¹⁰⁶ Cf. Forster (2000).

¹⁰⁷ Siehe hierzu und zur britischen Haltung in der EPZ Hill (1983), S. 19-33.

weitreichenden GASP¹⁰⁸ und setzte sich schon immer für die Beibehaltung der NATO-Vorrangigkeit in der europäischen Verteidigung ein.¹⁰⁹ Britische Unterstützung fand die GASP immer nur solange, wie diese im Rahmen intergouvernementaler und einstimmiger Entscheidungsstrukturen verblieb. Die kritische Einstellung zur GASP wie auch zur ESVP spiegelt sich auch heute noch in der ablehnenden Meinung der britischen Bevölkerung wider.¹¹⁰ Großbritannien war im Besonderen stets gegen die Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung, da Sicherheit eine ausschließliche Angelegenheit der NATO sein sollte und die EU sich nicht mit diesem sensiblen Politikfeld beschäftigen sollte. In einem White Paper von 1996 wird die Haltung, dass die EU sich keinesfalls mit dem Politikfeld Verteidigung befassen sollte, noch einmal deutlich unterstrichen.¹¹¹

Diese traditionell europaskeptische Haltung hat sich mit der neuen Labour-Regierung, die seit 1997 im Amt ist, vor allem im Verteidigungsbereich geändert. Dabei spielte der Wunsch des Premierministers Blair eine Rolle, dass Großbritannien eine aktivere Rolle in der EU übernehmen soll. Mit einer Führungsrolle in der ESVP sollte die Nichtteilnahme an der Währungsunion und dem Schengen-Abkommen ausgeglichen werden.¹¹² Diese neue Haltung Großbritanniens wurde erstmals in der *Strategic Defence Review* vom Juli 1998 deutlich. Dort wird der EU eine „vital role (...) through common Foreign and Security Policy“¹¹³ bescheinigt. Diese neue Position wurde auf europäischer Ebene bei dem informellen Treffen des Rates im österreichischen Pörschach offenbar. Der neue Premierminister Blair präsentierte dort einige konkrete Vorschläge für eine europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich. Dieser Positions- und Meinungsumschwung („Blair Initiative“) hob das in den letzten Jahrzehnten herrschenden Veto Großbritanniens im Verteidigungsbereich auf. Wenige

¹⁰⁸ Cf. Forster (1999). Die britische Regierung betonte dabei vorrangig die Notwendigkeit einer uneingeschränkten, eigenen Außenpolitik der Mitgliedsländer und lehnte jegliche Form der Mehrheitsentscheidungen innerhalb der GASP ab.

¹⁰⁹ Deswegen wurde im Vertrag in Art. J4,4 die Bedeutung des transatlantischen Bündnisses festgeschrieben. Cf. Deutschmann (2002), S. 60.

¹¹⁰ Bei dem Eurobarometer 64 (Juni 2006) lag die Zustimmung zu einer gemeinsamen Außenpolitik bei lediglich 50%, die Zustimmung zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik bei 59%. Damit liegt der britische Wert weit unter dem EU-Durchschnitt (68%/77%) und hinter Frankreich (71%/83%) und Deutschland (78%/87%). Siehe dazu http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_de.pdf.

¹¹¹ UK White Paper on the IGC: 'An association of nations' (12. März 1996). Für eine Zusammenfassung siehe <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-uk/pos.htm>.

¹¹² Siehe Kirchner (2002), S. 43-44 und Schmalz (2001), S. 566.

¹¹³ Siehe *Strategic Defence Review*, London, Juli 1998, http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf.

Zeit später wurden diese Überlegungen bei dem britisch-französischen Treffen auf St. Malo weiter konkretisiert. Die Erklärung des Treffens forderte, wie bereits erwähnt, das Streben der EU nach einer autonomen Handlungsfähigkeit und eigenen militärischen Kräften innerhalb des EU-Rahmens. Dieser plötzliche britische Positionswechsel, der durchaus als europäische „revolution in military affairs“¹¹⁴ bezeichnet werden kann und das Treffen von St. Malo waren die Geburtsstunde einer konkreten ESVP und führten in der Folgezeit zu der beschriebenen, rasanten Fortentwicklung des Projektes. Von prägendem Einfluss auf die ESVP-Position der neuen britischen Regierung (wie auch auf alle anderen Regierungen) waren dabei im Besonderen die negativen Erfahrungen des Kosovo-Konflikts (und die der Balkan Krise im Allgemeinen).¹¹⁵ Vor allem Blair war von der europäischen Unfähigkeit zu militärischem Handeln und der Abhängigkeit von den USA frustriert.¹¹⁶ Diese Erfahrung verstärkte die begonnenen Bemühungen einer eigenständigen militärischen Fähigkeit und der Integration im verteidigungspolitischen Bereich. In der Konstruktion der ESVP übernahm Großbritannien die Rolle eines „main architects“¹¹⁷. Dabei hob Großbritannien jedoch immer hervor, dass eine integrierte Verteidigungs- und Sicherheitspolitik nur unter bestimmten Bedingungen zustande kommen soll. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die *special relationship* zu den Vereinigten Staaten¹¹⁸, die Großbritannien häufig als zwischen Europa und den USA stehend erscheinen lässt. Die britische Regierung betonte immer wieder, dass die ESVP eng mit der NATO abgestimmt und verbunden sein muss, dass diese nicht untergraben werden darf und dass es nicht zu unnötigen Duplizierungen kommt.¹¹⁹ Für London ist es sehr wichtig, dass die ESVP als eine Verstärkung der NATO konzipiert ist. Zudem forderten die Briten einen ausschließlich intergouvernementalen Charakter der ESVP und eine Fokussierung auf militärische Kapazitäten statt auf Institutionen.¹²⁰ Letzteres wurde vor allem bei den Verhandlungen

¹¹⁴ Howorth (2000b), S. 33.

¹¹⁵ Siehe u.a. Pond (1999), Forster/Wallace (2000).

¹¹⁶ „(...) the British Prime Minister expressed his frustration over the European inability to act in Kosovo (...)“ Siehe Ojanen/Herolf/Lindahl (2000), S. 41.

¹¹⁷ Kirchner (2002), S. 41.

¹¹⁸ Cf. Louis / Bull (1986), Dumbrell (2001).

¹¹⁹ Für eine genaue Auflistung und Analyse von Großbritanniens Forderungen an die ESVP mit Bezug auf die NATO siehe Howorth (2000a) und Howorth (2000b).

¹²⁰ In diesem Zusammenhang ist die Aussage Blairs vom März 1999 zentral: „Let me assure you European defence is not about new institutional fixes. It is about new capabilities, both military and diplomatic“. Rede vor dem Royal United Services Institute, zitiert nach Andreani/Bertram/Grant (2001), S. 53.

um die schnelle Eingreiftruppe, der Initiative zur Errichtung der *battle groups* und der Verteidigungsagentur deutlich, denen Großbritannien einen großen Wert beimaß. Zusammenfassend kann man also festhalten, dass die britische ESVP-Politik von einer Ambivalenz geprägt ist: zum einen ist für Großbritannien die Vorrangigkeit der NATO und das zentrale Verhältnis zu den USA von großer Bedeutung. Zum anderen will vor allem die Blair-Regierung über die ESVP seinen Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess sichern.¹²¹ Langfristig wird Großbritannien neben Frankreich sicher der zentrale Akteur in der Weiterentwicklung der ESVP bleiben und kann in diesem Projekt eine ähnliche Führungsrolle spielen, wie Deutschland bei der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion.¹²²

I.2.3 Frankreich

Ebenso wie die britische Position war die französische Position in der außen- und sicherheitspolitischen Integration im Gegensatz zu Deutschland nicht von Konstanz geprägt. Seit den Fouchet-Plänen stand das gaullistische Frankreich wie Großbritannien immer für eine intergouvernementale Kooperation ohne Einbeziehung von Gemeinschaftsorganen in die außenpolitische Integration. Bei den Verhandlungen des Vertrages von Maastricht gehörte die GASP jedoch zu den höchsten Prioritäten der französischen Regierung.¹²³ Dies galt vor allem auch für die sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der GASP¹²⁴, auch wenn Frankreich immer die Autonomie der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich betonte.¹²⁵ Frankreich verfolgte das Ziel eines international handlungsfähigen und starken Europas, dessen außen- und sicherheitspolitische Kooperation allerdings nur in einem intergouvernementalem Rahmen stattfinden soll. Auch bei der Weiterentwicklung der GASP in dem Vertrag von Amsterdam bestand Frankreich darauf, dass Gemeinschaftsmethoden keinen Eingang in die außenpolitische Kooperation finden.

Was die ESVP betrifft hat Frankreich seine Forderung nach einer intergouvernementalen Konzeption beibehalten. Dennoch fand Ende der 1990er Jahre ein Wechsel zu einer pragmatischeren Position statt, der die Entstehung und

¹²¹ Vergleiche dazu Deutschmann (2002).

¹²² Kirchner (2002), S. 54.

¹²³ Martial (1992).

¹²⁴ So setzte sich vor allem Frankreich für die Aufnahme der Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in den Vertrag ein. Siehe Regelsberger/Schoutheete de Tervarent/Wessels (1997), S. 59 ff.

Fortentwicklung der ESVP begünstigte.¹²⁶ Über das Thema einer gemeinsamen Verteidigungspolitik entstanden ab dem Sommer enge Kontakte zu der britischen Regierung, die dann im Treffen und der Erklärung von St. Malo mündeten. Bei dem Treffen schloss sich Frankreich an die britische Haltung der Vorrangigkeit der Errichtung militärischer Kapazitäten über institutionelle Fragen an. Auch während der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000, war das Thema der gemeinsamen Verteidigung ein Schwerpunkt.

Ganz in Gegensatz zu Großbritannien war Frankreich immer gegen eine zu enge Anbindung der ESVP an die NATO und strebte danach, dass die ESVP möglichst unabhängig von der NATO operieren kann. Nach französischen Vorstellungen sollten die schnelle Eingreiftruppe und die ESVP so stark und unabhängig wie möglich beschaffen sein.¹²⁷ So betrachtet Paris das Projekt vor allem als eine Möglichkeit, die atlantische Partnerschaft ausgeglichener zu gestalten und den europäischen Pfeiler zu stärken. Bei den konfliktreichen Verhandlungen um die EU-NATO Beziehungen wurde auf dem Europäischen Rat von Feira ein entscheidender Durchbruch erzielt. Nach starkem Widerstreben stimmte Frankreich der Erstellung von formellen EU-NATO Beziehungen und Arbeitsgruppen zu. Erst als Frankreich mit seinem Widerstand unter den anderen Ländern isoliert war, konnte eine Einigung in diesem Punkt erzielt werden. Neben der Akzeptierung interinstitutioneller Beziehung willigte Frankreich überdies in die Einbeziehung der NATO in die Erfüllung des Helsinki Planziels ein. Dieser Wandel stellte einen grundlegenden Wechsel von Frankreichs Position dar.

Vorrangig geht es Frankreich darum, die EU als einen außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigen und globalen Akteur zu konzipieren, der unabhängig beziehungsweise autonom von der NATO und den USA handeln kann (dabei argumentiert Frankreich, dass eine starke sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der EU auch zu einer Stärkung der NATO führt).¹²⁸ Um dies zu erreichen, hat Frankreich auch zusammen mit Deutschland die Möglichkeit der „verstärkten Zusammenarbeit“ in Verteidigungsfragen forciert und unterstützt im Allgemeinen eine weit reichende Institutionenbildung in der ESVP.

¹²⁵ Maurer/Grunert (1998).

¹²⁶ Deloche-Gaudez (2002), S. 128.

¹²⁷ Howorth (2000b), S. 50.

I.3 Die Organe und das Entscheidungssystem der GASP und der ESVP

Während die beiden ersten Unterteile dieses Kapitels auf die notwendigen Hintergründe zur Analyse der ESVP-Konstruktion (den zugrunde liegenden Antriebskräften und den *major turning points*¹²⁹ in den Vertragsverhandlungen sowie den Präferenzen der Staaten) eingegangen sind, wird dieser Unterteil die institutionelle Dimension und das Entscheidungssystem der ESVP beleuchten, um darauf basierend im weiteren Verlauf der Arbeit das Entscheidungssystem der ESVP zu analysieren. Dazu werde ich zuerst die zentralen Akteure der GASP / ESVP, die Instrumentarien und Entscheidungsregeln sowie die errichteten Institutionen der ESVP darstellen. Diese Übersicht der Akteure, Institutionen und Strukturen ist unerlässlich, um ein Verständnis für das komplexe Netz zu bekommen, in denen die verschiedenen Akteure auf verschiedenen Ebenen für die Formulierung und Implementation der ESVP verantwortlich sind.

Spätestens seit den Beschlüssen auf der Ratssitzung zu Köln im Jahre 1999 hat sich, wie soeben dargestellt, auch die konkrete Formalisierung und Institutionalisierung der ESVP im Rahmen der EU in einem sehr raschen Tempo vollzogen.¹³⁰ Auch wenn dieser Prozess sich, wie der gesamte ESVP-Prozess, noch in einem embryonalen Zustand befindet, kann man annehmen, dass die begonnene Institutionalisierung bereits eine gewisse eigene Dynamik entwickelt hat und weitreichende Folgen für den Entscheidungsfindungsprozess in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union hat.

¹²⁸ Eine Vorstellung, die sich in dem häufig verwendeten Begriff des *Europe puissance* widerspiegelt, der in der französischen Außenpolitik bereits seit längerer Zeit und in verschiedenen Ausprägungen von Bedeutung ist. Siehe dazu Boyer (2002).

¹²⁹ Cf. Moravcsik (1993), Moravcsik (1998).

¹³⁰ Wessels (2002).

I.3.1 Das Entscheidungssystem und die Akteure der GASP

I.3.1.1 Akteure und Organe

Der Europäische Rat (ER)

Der ER hat die zentrale Gestaltungsmacht in der GASP und ESVP und legt die politischen Zielvorstellungen fest. An vorderster Stelle stehend, bestimmt der ER die Grundlagen der GASP und die „Grundsätze und allgemeinen Leitlinien“ sowie die „Gemeinsamen Strategien“¹³¹. Dabei müssen alle Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip im Konsens beschlossen werden. Diese Tatsache hebt die zentrale Rolle der nationalen Regierungen und Staaten in der Konzeption der europäischen Außenpolitik hervor und unterstreicht, dass die Souveränitäts- und Interessenwahrung das wichtigste Element in den Entscheidungsregeln der GASP / ESVP darstellt. Die Staats- und Regierungschefs entscheiden mithin, wie die Union auf das internationale Geschehen einwirkt. Die Intergouvernementalität der zweiten Säule wird also durch die Vorrangigkeit der Regierungen und Außenministerien sehr deutlich.

Vorsitz der Europäischen Union

Der Mitgliedsstaat, der turnusmäßig den halbjährlichen Vorsitz der EU übernimmt, hat die Aufgabe für Impulse und die Lenkung der GASP zu sorgen. Der Vorsitz vertritt die Union in Angelegenheiten der GASP, ist für die Durchführung der gefassten Beschlüsse verantwortlich und legt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen dar.¹³² Dabei wird der Vorsitz vom Generalsekretär des Rates unterstützt und führt den politischen Dialog mit Drittländern.

Rat - Allgemeiner Rat

Neben dem ER beschäftigt sich im Ministerrat vor allem der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen mit Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik. Die in diesem Gremium vertretenen Außenminister (oder falls notwendig seit dem Jahr 2000 auch die Verteidigungsminister) treffen die für „die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen auf der

¹³¹ Titel V, Art. 13 VEU-N.

¹³² Titel V, Art. 18 VEU-N.

Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien“¹³³. Es ist zudem die Aufgabe des Rates für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union zu sorgen. Darüber hinaus empfiehlt der Rat dem Europäischen Rat „Gemeinsamen Strategien“ und führt diese durch die Annahme von „Gemeinsamen Aktionen“ und „Gemeinsamen Standpunkten“ aus (siehe weiter unten). Der „supreme manager“¹³⁴ der GASP leidet allerdings unter einer ständigen Arbeitsüberlastung, die häufig zu Forderungen nach Reform der Ratsstrukturen und der Einrichtung eines „Ständigen Ministerrats“ führt¹³⁵.

COREPER

Das COREPER besteht aus weisungsgebundenen Mitgliedern, die von den Mitgliedsstaaten entsandt werden (jedes Mitglied entsendet einen Vertreter auf Botschafterrang). Dieser Ausschuss der Ständigen Vertreter arbeitet dem Rat zu und ist in einem hohen Maße der einzelstaatlichen Interessenwahrung verpflichtet.¹³⁶ Seine Aufgabe ist es, dem Rat zuzuarbeiten und dessen Sitzungen vorzubereiten und durchzuführen. Auch wenn dieses Gremium als Interessenvertretung der Mitgliedsstaaten gesehen werden kann, herrscht hier ein eigener, europäischer Geist vor, der die Weisungsgebundenheit in der Praxis auflockern kann.¹³⁷

Der Hohe Vertreter (HV)¹³⁸ der GASP und die Policy Unit (PU)

Seit dem Europäischen Rat von Köln fungiert Javier Solana als Hoher Vertreter der GASP. Er ist zugleich der Generalsekretär des Rates und „unterstützt den Rat in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt“¹³⁹. Dieser von der Presse gerne als „Mister GASP“ oder „Chefdiplomat der EU“ bezeichnete HV verbessert die Außendarstellung der GASP und verleiht ihr ein Gesicht. Der HV ist dem Rat

¹³³ Ibid., Absatz 3.

¹³⁴ Soetendorp (1999), S. 70

¹³⁵ Siehe u.a. Fröhlich (2002), S. 15.

¹³⁶ Müller-Brandeck-Bocquet (2001), S. 14.

¹³⁷ Guévière (1992), S. 76; zitiert nach Müller-Brandeck-Bocquet (2001).

¹³⁸ Siehe zur Rolle des Hohen Vertreters Frisch (2000).

¹³⁹ Titel V, Art. 26 VEU-N.

verantwortlich und unterstützt diesen durch die Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen. Dem HV untersteht die *Policy Unit* (oder Politischer Stab; vormalig Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit), deren Mitarbeiter aus den nationalen Außenministerien, dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission und der WEU bestehen. Zudem unterstützt die PU den HV bei der politischen Arbeit und hat darüber hinaus die folgenden Aufgaben:

- „ - Überwachung und Analyse der Entwicklungen sowie rechtzeitige Bewertung von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen haben können, einschließlich potenzieller politischer Krisen, und frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen.
- Beurteilung der Interessen der Union und Ermittlung von möglichen künftigen Schwerpunktbereichen der GASP,
- Ausarbeitung von ausführlich begründeten Dokumenten über politische Optionen als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat¹⁴⁰.

Von besonderer Bedeutung innerhalb der PU ist das Lagezentrum (SitCen), das aus militärischem und zivilem Personal besteht. Dieses liefert Bewertungen von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen auf die GASP haben können und gibt frühzeitige Warnungen vor solchen Ereignissen oder Situationen ab. Es erstattet dem Hohen Vertreter und den für Krisenbewältigung zuständigen Gremien Bericht. So ist das SitCen eng mit den Strukturen der ESVP verbunden, erhält Informationen vom EUMS und erarbeitet Analysen für das PSK und das EUMC. Das Lagezentrum ist eine rund um die Uhr einsatzbereite Anlaufstelle für den HV und für entsprechende Lagezentren / Krisenstäbe inner- und außerhalb der EU.

Das Ratssekretariat - DG E

Im Allgemeinen kommt dem Generalsekretariat des Rates der EU die Aufgabe zu, den Vorsitz und den Rat zu unterstützen und „für die Vorbereitung und den reibungslosen Ablauf der Arbeiten des Rates auf allen Ebenen“¹⁴¹ zu sorgen. Das Ratssekretariat umfasst ca. 2800 Mitarbeiter, ist in acht Abteilungen / Generaldirektionen unterteilt und erfüllt vorrangig Aufgaben administrativer Art (Vorbereitung der Agenda, die Erstellung von Berichten, der Übersetzungsdienst, die Prüfung von Rechtsfragen,...).

¹⁴⁰ Homepage des Rates, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=de>.

¹⁴¹ Siehe Homepage des Rates, http://europa.eu/institutions/inst/council/index_de.htm.

Geleitet wird das Ratssekretariat von einem Generalsekretär, seit 1999 füllt Javier Solana diese Position in Personalunion mit dem Posten des Hohen Vertreters der GASP aus. Zudem gibt es ein dichtes und komplexes Netzwerk zahlreicher Komitees und Arbeitsgruppen, die auf regelmäßiger oder ad hoc Basis zusammen kommen und die Arbeit des Rates vorbereiten und unterstützen.¹⁴²

Im konkreten Falle der GASP und der ESVP kommt dem Ratssekretariat, wie die vorliegende Arbeit zeigen wird, eine besondere und zentrale Aufgabe zu und ist oftmals mehr als ein bloßes Sekretariat. Natürlich hat auch die Generaldirektion E des Ratssekretariats (Außenwirtschaftsbeziehungen, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik)¹⁴³ vor allem die allgemeine Aufgabe, die Präsidentschaft und die Arbeitsgruppen des Rates zu unterstützen. Darüber hinaus nimmt der Direktor von DG E an den Sitzungen des PSK teil, DG E bereitet Papers für das PSK vor und kommuniziert mit anderen relevanten Organisationen wie der NATO ESVP-Fragen.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament (EP)

Den beiden supranationalen Organen kommt in der GASP und ESVP nur eine sehr geringe Bedeutung zu. Auch wenn der EU Vertrag festhält, dass „[D]ie Kommission [...] in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt [wird]“¹⁴⁴, ist dies in der Regel nur dergestalt der Fall, dass die Kommission über die Vorgänge und Entscheidungen der GASP informiert wird. Diese Einbeziehung der Kommission ist jedoch notwendig, um eine Kohärenz zwischen den Politiken der Direktorate Außenhandel, Erweiterung und Außenbeziehungen (die in der ersten Säule der EU von der Kommission geleitet werden) und der GASP / ESVP zu erreichen.¹⁴⁵ Die Kommission nimmt an den Sitzungen des Europäischen Rates und des

¹⁴² Siehe für eine grundlegende Übersicht Nugent (2006). Was die allgemeine Bedeutung und die Funktionsweise der Arbeitsgruppen und Gremien des Ratssekretariats angeht, siehe Beyers/Dierickx (1998). Dabei weisen die beiden Autoren ebenso wie Duke bei seiner Analyse des PSK darauf hin, dass diese Gremien und Komitees in der Forschung sehr wenig berücksichtigt werden und dass ihre Bedeutung im Allgemeinen unterschätzt wird. Siehe Duke (2004).

¹⁴³ Die Generaldirektion ist in neun Unterdirektionen unterteilt, wovon sich Direktion VII nimmt der ESVP beschafft. Siehe für genaue Details http://europa.eu/whoiswho/bin/dispen.pl?lang=de&entity_id=7434.

¹⁴⁴ Titel V, Art. 27 VEU-N.

¹⁴⁵ Eine mangelnde Kohärenz und Überschneidungen und Unstimmigkeiten zwischen den bei der Kommission angesiedelten außenpolitischen Politiken und der GASP des Rates ist ein Hauptgrund für ein oftmals nicht überzeugendes Auftreten der EU auf der internationalen Bühne. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa sieht einige weitreichende Änderungen vor, um dieses Problem zu überwinden. So soll vor allem der geplante Außenminister der Union für eine größere Kohärenz in diesem Bereich sorgen, die durch die Verschmelzung der

Rates teil und ist teilweise auch in die Beratungen des PSK einbezogen. Entscheidend aber ist, dass sie nicht über das Initiativmonopol wie im ersten Pfeiler der EU verfügt und keinerlei Entscheidungsbefugnis in Fragen der GASP und ESVP hat.

Das Europäische Parlament wird von dem Ratsvorsitz und der Kommission über Entwicklungen der GASP und ESVP unterrichtet, hat ebenso wie die Kommission nur Informations- und Anhörungsrechte und führt jährlich eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP.¹⁴⁶

I.3.1.1 Instrumentarien¹⁴⁷ und Entscheidungsregeln

Innerhalb der GASP stehen den verschiedenen Organen verschiedene Instrumente zur Ausführung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung. Diese werde ich nun kurz vorstellen, um dann in die ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsregeln einzuführen.

Gemeinsame Strategien¹⁴⁸

Gemeinsame Strategien werden vom ER auf Empfehlung des Rates beschlossen. Diese Strategien betreffen Bereiche, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedsstaaten bestehen. In den gemeinsamen Strategien sind Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedsstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben. Der Rat führt diese durch die Annahme gemeinsamer Aktionen und gemeinsamer Standpunkte aus. Diese Beschlüsse werden mit qualifizierter Mehrheit gefasst; bei Fragen mit verteidigungspolitischem Bezug ist Einstimmigkeit notwendig.

Gemeinsame Aktionen¹⁴⁹

Der Rat nimmt gemeinsame Aktionen an, wenn aufgrund spezifischer Situationen eine operative Aktion unter Beteiligung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union notwendig ist. In jeder Aktion sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen für ihre Durchführung und

Posten des HV der GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen erreicht werden soll. Siehe dazu Fußnote 26.

¹⁴⁶ Titel V, Art. 21 VEU-N.

¹⁴⁷ Für die nachfolgende Übersicht entnehme ich die Informationen dem VEU und der Homepage des Rates, <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=de>.

¹⁴⁸ Titel V, Art. 13 VEU-N. Seit der Einführung dieses Instruments durch den Vertrag von Maastricht wurde dies insgesamt nur dreimal angewandt: für Russland, für die Ukraine und den Mittelmeerraum.

(erforderlichenfalls) ihre Dauer festgelegt. Ein solches Vorgehen ist zum Beispiel bei dem Beschluss über gemeinsame militärische Operation nötig. Die gemeinsamen Aktionen sind für die Mitgliedsstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend.

Gemeinsame Standpunkte¹⁵⁰

Der Rat kann gemeinsame Standpunkte annehmen, in denen die Haltung der Union in bestimmten Fragen geografischer oder thematischer Art, zum Beispiel gegenüber einem Drittland oder auf einer internationalen Konferenz bestimmt wird. Die Mitgliedsstaaten tragen dann dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit dem gemeinsamen Standpunkt im Einklang steht.

Entscheidungsregeln

In Fragen der GASP entscheidet der Rat grundsätzlich einstimmig. Seit dem Vertrag von Amsterdam können jedoch Gemeinsame Aktionen, die auf Vorgaben des ER beruhen, auch mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.¹⁵¹ Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit einer „Konstruktiven Enthaltung“. Demnach kann ein Mitgliedsland „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss“¹⁵² an einer Mehrheitsentscheidung nicht teilnehmen. Letztlich sieht der Vertrag noch das Verfahren der „Verstärkten Zusammenarbeit“ vor, um Blockadesituationen zu verhindern. All diese Möglichkeiten gelten jedoch ausdrücklich nicht für Beschlüsse mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug.

1.3.2. Die permanenten Gremien und die Institutionen der ESVP

Nach diesen grundlegenden Ausführungen zu den Strukturen und Mechanismen der GASP, werde ich mich nun den spezifischen Gremien der ESVP widmen, deren Analyse in der vorliegenden Arbeit zentral steht. Diese - auf dem Treffen des Europäischen Rats beschlossenen und in Helsinki und Nizza konkretisierten - sicherheitspolitischen Gremien der EU sollen „die Europäische Union in die Lage [zu] versetzen, ihrer Verantwortung im Bereich des gesamten Spektrums der im Vertrag über

¹⁴⁹ Titel V, Art. 14 VEU-N.

¹⁵⁰ Titel V, Art. 15 VEU-N.

¹⁵¹ Titel V, Art. 23 (2) VEU-N.

die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der so genannten Petersberg-Aufgaben, gerecht zu werden“¹⁵³.

Seitdem bilden das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)¹⁵⁴, der Militärausschuss (EUMC: European Union Military Committee)¹⁵⁵ und der Militärstab der Europäischen Union (EUMS: European Union Military Staff)¹⁵⁶ den institutionellen Rahmen der ESVP und der GASP. Die institutionelle Komplexität dieser drei Organe, die nun näher beleuchtet werden sollen, liegt in den diesbezüglich verschiedenen Schwerpunkten und Intentionen der Mitgliedsstaaten begründet.¹⁵⁷ Ausschlaggebend waren bei der institutionellen Konstruktion letztendlich die Vorschläge des „inoffiziellen Direktoriums“ Deutschland, Frankreich und Großbritannien.¹⁵⁸

PSK

Das PSK nimmt die zentrale Rolle in der institutionellen Konstruktion der ESVP ein. Es setzt sich aus Vertretern der Mitgliedsländer auf Botschafterrang zusammen und soll als „Motor“ der ESVP und GASP fungieren: Das PSK wird sich (...) mit allen Aspekten der GASP, einschließlich der GESVP, befassen“¹⁵⁹ und die Entscheidungen des Rates im Rahmen der ESVP und GASP vorbereiten. Im Einzelnen umfassen die zentralen Aufgaben des PSK:

„die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, auf Ersuchen des Rates oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken beizutragen“

„den anderen Ausschüssen Leitlinien für die in den Bereich der GASP fallenden Fragen vorzugeben“

„dem Militärausschuss Leitlinien vorzugeben; Stellungnahmen und Empfehlungen des Militärausschusses entgegenzunehmen.“¹⁶⁰

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/79/GASP).

¹⁵⁴ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/78/GASP).

¹⁵⁵ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/79/GASP).

¹⁵⁶ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/80/GASP).

¹⁵⁷ Howorth (2001).

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/78/GASP).

¹⁶⁰ Ibidem.

Darüber hinaus kommt dem PSK vor allem im Krisenfall eine besondere Bedeutung zu. Dies spiegelt sich vor allem in seiner Initiativfunktion und Entscheidungskompetenz wider:

„Ferner stellt das PSK im Krisenfall das Gremium des Rates dar, das sich mit Krisensituationen befasst und alle denkbaren Optionen für die Reaktion der Union im einheitlichen institutionellen Rahmen und unbeschadet der jeweiligen Beschlussfassungs- und Durchführungsverfahren der einzelnen Säulen prüft“

„Zur Vorbereitung der Reaktion der Union auf eine Krise obliegt es dem PSK, dem Rat die von der Union zu verfolgenden politischen Ziele vorzuschlagen und einen kohärenten Katalog von Optionen zu empfehlen, mit denen zur Beilegung der Krise beigetragen werden soll“

„Das PSK nimmt die ‚politische Kontrolle und strategische Leitung‘ der militärischen Reaktion der Union auf eine Krise wahr. Hierzu beurteilt es insbesondere auf der Grundlage der Stellungnahmen und Empfehlungen des Militärausschusses die wesentlichen Elemente (militärstrategische Optionen, einschließlich Befehlskette, Operationskonzept, Operationsplan), die dem Rat zu unterbreiten sind“¹⁶¹.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass das PSK sowohl im Krisen- wie im Nichtkrisenfall eine herausragende Rolle und Funktion im militärischen Entscheidungs- und Planungsprozess des Rates und der EU einnimmt.¹⁶² Zentral ist in meinen Augen dabei, das Initiativrecht des Gremiums, das ihm einen großen Anteil und Einfluss an der Politikformulierung und -planung zuspricht. Diese Kompetenz wurde auch bei dem Treffen der Verteidigungsminister auf Sintra bestätigt, der dem PSK die Aufgabe der Entwicklung eines politischen / militärischen Rahmens im Krisenfall erteilte. Dieser Rahmen wird wie folgt definiert:

„A conceptual framework describing the EU's overall approach to the management of a particular crisis, addressing the full range of CFSP activity (...) and including the definition of politico-military objectives for any possible military activities. The definition of the pol/mil framework is part of the strategic planning process.“¹⁶³

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Zu dieser Erkenntnis gelangt auch Duke, der das PSK als „linchpin“ der GASP und ESVP bezeichnet. Siehe Duke (2005), dessen empfehlenswerte Arbeit einen sehr detaillierten und weiterführenden Einblick in die Aufgaben, die Beschaffenheit und die Funktionsweise des PSK bietet.

¹⁶³ Treffen der Verteidigungsminister der EU, Sintra 28. Februar 2000. Zitiert nach Rutten (2001), S. 101.

"Where it is decided that the Operation Plans for an EU-led military operation should be developed, the PSC, taking advice from the EMC, would select a military strategic option (or options) to be pursued further."¹⁶⁴

Gerade im Krisenfall hat das PSK also einen großen gestalterischen Einfluss auf die militärische und politische Planung. Die finale Entscheidung und Beurteilung, wann eine Situation als Krise zu behandeln ist, jedoch bleibt dem Rat¹⁶⁵ überlassen. Es ist zu erwarten, dass die Mitgliedsstaaten (vor allem die großen) weiterhin die zentrale Rolle innerhalb der ESVP und ihrer Gestaltung sowie Entscheidungsfindung spielen. Dies gilt umso mehr, wenn man sich die Tatsache vor Augen führt, dass die nationalen Vertreter im PSK weisungsgebunden sind und dass ihre Entscheidungen von den jeweiligen nationalen Ministerien gelenkt werden. Nichtsdestotrotz muss man bei den Kompetenzen des PSK von einem politischen Mandat sprechen, das dem PSK großen Einfluss auf die Entscheidungsfindung sichert. Durch die Schaffung des PSK ist ein institutionalisierter Akteur geschaffen worden, der einen neuen und einflussreichen Ort in der Gestaltung, Initiative und Problemanalyse der ESVP darstellt.

EUMC

Der EUMC ist das höchste militärische Gremium im Rahmen des Rates und der ESVP und setzt sich aus den Generalstabschefs zusammen, die durch ihre militärischen Delegierten vertreten werden. Der EUMC berät das PSK in militärischen Fragen, legt die militärischen Leitvorgaben für den EUMS fest und nimmt die militärische Leitung aller militärischen Aktivitäten im Rahmen der Union wahr. Der EUMC hat einen ständigen Vorsitzenden, bei dem es sich um einen Vier-Sterne-General handelt, der vom Rat auf Empfehlung der Generalstabschefs der Mitgliedsstaaten vom EUMC ernannt wird. Die Amtszeit des Vorsitzenden beträgt grundsätzlich drei Jahre.

Das Mandat und die Funktionen dieses Gremiums sind im Einzelnen wie folgt definiert:

„Er ist das Forum für die militärische Konsultation und Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten der Union im Bereich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung.

¹⁶⁴ Ibidem., S. 100.

¹⁶⁵ Und somit den Mitgliedsstaaten und den nationalen Verteidigungsministerien und ihren Apparaten.

Er nimmt auf Ersuchen des PSK oder von sich aus im Rahmen der vom PSK vorgegebenen Leitlinie die Aufgabe der militärischen Beratung des PSK wahr und gibt diesem gegenüber Empfehlungen ab, insbesondere im Hinblick auf

- die Entwicklung des allgemeinen Krisenbewältigungskonzepts, was dessen militärische Aspekte anbelangt;
- die militärischen Aspekte im Zusammenhang mit der politischen Kontrolle und strategischen Leitung von Krisenbewältigungsoperationen und Krisensituationen;
- die Risikobeurteilung bei potenziellen Krisen“.¹⁶⁶

Im Krisenfall nimmt der EUMC zudem „eine Beurteilung der vom EUMS ausgearbeiteten militärstrategischen Optionen vor und leitet diese zusammen mit seiner Beurteilung und seinen militärischen Empfehlungen dem PSK zu“ und „berät das PSK in der Frage der Option für die Beendigung einer Operation“¹⁶⁷. Im Verlauf einer solchen Operation überwacht „der EUMC (...) die ordnungsgemäße Durchführung militärischer Operationen“¹⁶⁸.

EUMS

Das letzte Gremium, das hier vorgestellt werden soll, ist der EUMS. Dieser Militärstab soll „innerhalb der Ratsstrukturen (...) für die GESVP militärischen Sachverstand und militärische Unterstützung bereitstellen, auch in Bezug auf die Durchführung EU-geführter militärischer Krisenbewältigungsoperationen“¹⁶⁹. Das Gremium ist eine dem Generalsekretär / Hohen Vertreter unterstellte Abteilung des Ratssekretariats und wird von einem Drei-Sterne-General geleitet. Der Stab führt seine Arbeiten gemäß den militärischen Weisungen des EUMC durch und hat den Auftrag, sich mit „der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der Petersberg-Aufgaben, einschließlich der Bestimmung der jeweiligen europäischen nationalen und multinationalen Streitkräfte, [zu] befassen und Politiken und Beschlüsse gemäß den Vorgaben des Militärausschusses der Europäischen Union (EUMC) durch[zuführen“¹⁷⁰. Zentral ist dabei die Funktion der Bereitstellung militärischen Fachwissens und das Fungieren als Bindeglied zwischen dem EUMC und

¹⁶⁶ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/79/GASP).

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/80/GASP).

¹⁷⁰ Ibidem.

den der Union zur Verfügung stehenden militärischen Kräften.¹⁷¹ Darüber hinaus erfüllt der EUMS die Funktionen der Frühwarnung, der Lagebeurteilung sowie der strategischen Planung, überwacht potenzielle Krisensituationen und befasst sich mit den militärischen Aspekten der strategischen Vorausplanung für Petersberg-Aufgaben.¹⁷² Im Krisenfall verarbeitet der EUMS spezifische Informationen von Geheimdiensten und anderen Quellen, unterstützt den EUMC bei den Planungsrichtlinien und Planungsweisungen des PSK und entwickelt militärstrategische Optionen.¹⁷³ Zudem „stellt [er] in Abstimmung mit den nationalen Planungsstäben und gegebenenfalls der NATO, die Streitkräfte fest, die an eventuellen EU-geführten Operationen teilnehmen könnten“, überwacht im Laufe von Operationen alle militärischen Aspekte und nimmt zusammen mit dem designierten Operation Commander die strategische Analyse vor.¹⁷⁴

Sowohl das EUMC wie auch der EUMS haben also nicht eine politische Funktion wie das PSK, sondern befassen sich mit militärischen Aspekten im Rahmen der Petersberg-Aufgaben. Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Gremien besteht darin, dass der EUMS in seiner Konzeption supranationaler angelegt ist als der EUMC, der eine vielmehr intergouvernementale Institution ist. Gemeinsam haben die beiden Institutionen ihren rein militärischen Charakter.

Die Darstellung der vielfältigen in den Politikprozess der ESVP involvierten Gremien und Akteure ist sehr wichtig für das Untersuchungsvorhaben. Die komplexe und vielschichtige Struktur ist in der folgenden Grafik dargestellt.

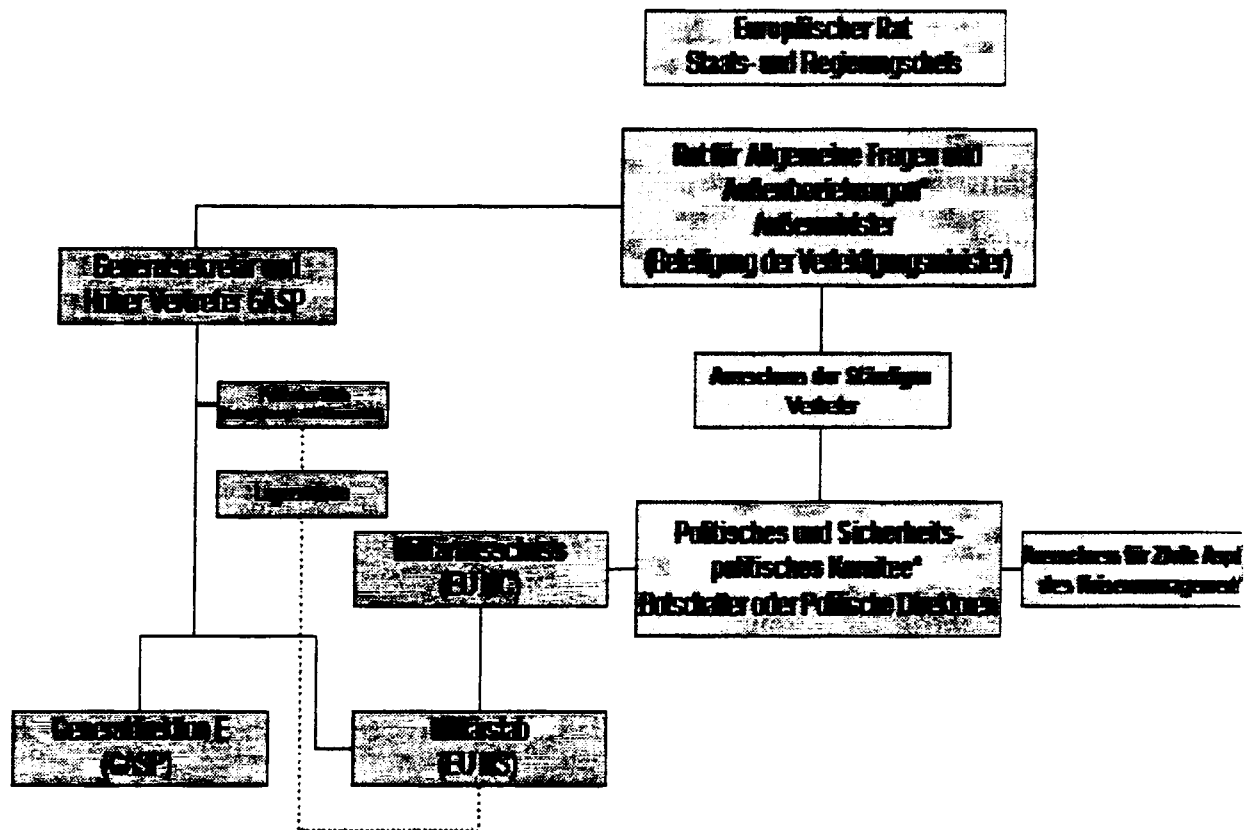
¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Ibidem.

Gremien und Akteure der GASP und ESPV



Figur 1: Übersicht über die in die GASP und ESPV involvierten Gremien

Wie die Darstellung in diesem ersten Kapitel gezeigt hat, ist die außen- und sicherheitspolitische Integration der EU nicht nur seit dem Beginn der GASP, sondern bereits seit den 1970er Jahren von einer stetig zunehmenden Institutionalisierung und Koordinierung gekennzeichnet. Von losen Treffen über ein Sekretariat der EPZ, einem Hohen Vertreter der GASP bis zu militärisch-sicherheitspolitischen Gremien und einer Planungsstelle ist dieser Prozess verlaufen. Auch die Entscheidungsregeln haben sich mit dieser fortschreitenden Institutionalisierung fortentwickelt: von einem losen

Kooperationsrahmen ohne bindende Kraft ausgehend, über einen strengen Intergouvernementalismus ist heute ein System entstanden, in dem es zum Teil Mehrheitsentscheidungen und die Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit gibt. Dieses System, das seiner Konzeption nach immer noch intergouvernemental ist, geht über über einen formellen Intergouvernementalismus hinaus. Die Union hat sich mit sicherheitspolitischen Institutionen versehen, die einen politisch-gestalterischen Einfluss haben und einen neuen Ort der Entscheidungsfindung und Implementation auf EU-Ebene darstellen. Dennoch bleiben die Staaten die zentralen Akteure, die aufgrund der Möglichkeit ihres nationalen Vetos und der Einstimmigkeitsregel die finale Kontrolle über den ESVP-Prozess behalten. Die zahlreichen soeben dargestellten Akteure stellen ein dichtes und komplexes Netz dar, das auf verschiedenen Ebenen für die Formulierung und die Implementation der ESVP verantwortlich ist. Ein Bild dieses Netzes und der Beziehungen der verschiedenen Institutionen und Akteure zu zeichnen und dieses zu analysieren, ist ein zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit.

Bevor diese empirische Untersuchung im vierten und fünften Kapitel der Arbeit vorgenommen wird, werde ich in den nächsten beiden Kapiteln in die Theorie und Methodologie der Untersuchung einführen.

Kapitel II

Forschungsstand, Theorie und Theorieansatz

<u>II.1</u>	<u>Forschungsstand und Literaturübersicht</u>
<u>II.2</u>	<u>Theorieschulen und -ansätze</u>
<u>II.3</u>	<u>Eigener Theorieansatz</u>
<u>II.4</u>	<u>Hypothesen</u>

Dieses zweite Kapitel führt in den Forschungsstand um die GASP und die ESVP, sowie in verschiedene Theorieansätze zu dem behandelten Thema ein. Dabei ist das Kapitel wie folgt strukturiert: im ersten Teil werden grundlegende Publikationen und Arbeiten vorgestellt, um eine Übersicht zu geben, inwieweit der Untersuchungsgegenstand der Arbeit bereits behandelt wurde. Der zweite Teil beschäftigt sich mit theoretischen Grundlagen und den diversen Theorieschulen und -ansätzen, die geeignet erscheinen, um sich dem Thema zu nähern. Der dritte Teil entwickelt daraus den Theorieansatz der vorliegenden Arbeit und abschließend werden die der Arbeit zugrunde liegenden Hypothesen formuliert.

II.1 Forschungsstand und Literaturübersicht

“While the academic literature on common foreign and security policy (CFSP) is relatively limited, the literature on CESDP is virtually non-existent. This is as much a virgin territory for the political analyst as it is for the political actor.”¹⁷⁵

Diese einleitenden Worte in einem Artikel von Jolyon Howorth fassen die Lage um die bestehende akademische Literatur über den Untersuchungsgegenstand sehr treffend zusammen. Während eine beträchtlich große Anzahl deskriptiver Arbeiten und Artikel über bestimmte Teilaspekte oder -entscheidungen der ESVP sowie *think-tank* basierter Annäherungen an das Thema existieren, gibt es einen „deutlichen Mangel an

¹⁷⁵ Howorth (2001), S. 766. Auch wenn dieses Zitat bereits einige Jahre alt ist, hat sich die beschriebene Lage noch nicht grundlegend verändert. Das Zitat hat auch heute noch, vor allem was theoretische Herangehensweisen an die ESVP angeht, eine fast uneingeschränkte Gültigkeit.

theoretischen und empirischen Untersuchungen und Erklärungen“¹⁷⁶. Diese Tatsachen stellen zum einen eine gewisse Schwierigkeit für meine Untersuchung dar und sind zugleich natürlich ein entscheidender Ansporn für das Untersuchungsvorhaben und verleihen diesem überdies seine wissenschaftliche Relevanz.

Vor der Übersicht der grundlegenden Denkschulen, die geeignet erscheinen sich dem Thema der Arbeit zu nähern, folgt eine Wiedergabe der zentralen Arbeiten und Artikel, die sich explizit mit dem Thema der außen- und sicherheitspolitischen Integration beschäftigen. Dabei wird sich die nun folgende Literaturübersicht erst den meines Erachtens wichtigsten Arbeiten über die GASP zuwenden, in deren Rahmen die Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingebettet ist. Ich werde diesbezüglich vorrangig Herangehensweisen vorstellen, deren Konzepte, Überlegungen und Methoden oft auch auf die ESVP anwendbar sind. Anschließend werde ich dann einen Abriss über die zentralen Behandlungen der ESVP wiedergeben. In beiden Fällen erhebt die folgende Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit und gibt nur die für mein Vorhaben wichtigsten Werke wieder.

GASP

Wenn man die verschiedenen Arbeiten über die GASP betrachtet, so fällt auf, dass diese fast alle die Besonderheit und den einzigartigen Charakter des Projekts hervorheben. So leitet beispielsweise Zielonka sein Buch über europäische Außenpolitik mit der Bemerkung ein „The European Union is a strange sort of international actor and its foreign policy is full of paradoxes“¹⁷⁷.

Bei der Behandlung der GASP herrschen in der Literatur weitgehend Arbeiten vor, die das Entscheidungssystem und das *policy-making* der GASP untersuchen. Theoretische Herangehensweisen, die die GASP in einen breiteren Rahmen der europäischen Integrationsforschung setzen, sind relativ selten.¹⁷⁸ Die komplexe und besondere Struktur der GASP macht es schwierig, eine theoretische Analyse und Erklärung dieses

¹⁷⁶ Tuomas Forsberg während seines Vortrags „Security in Europe: Current Trends and Challenges for Research“ am Europäischen Hochschulinstitut Florenz am 8. Januar 2003 (im Rahmen der „RSCAS and Social and Political Sciences Department Joint Seminar Series 'Security in Europe'“). Forsberg geht in seiner Kritik sogar noch weiter und spricht von einem „unverzeihlichen“ Mangel an wissenschaftlich / akademischen Beiträgen zu der Entstehung der ESVP.

¹⁷⁷ Zielonka (1998a), S.1.

Politikbereiches vorzunehmen. So bezeichnen viele Arbeiten das Projekt als theoretisch schwer fassbar und analysierbar. Wessels beispielsweise macht die große Anzahl der verschiedenen Akteure und Facetten dieser Politik dafür verantwortlich, dass die verschiedenen Theorieschulen jeweils immer nur eine teilweise Erklärung bieten können.¹⁷⁹ Um dieses Problem zu lösen, entwickelt Wessels die so genannte „Fusionstheorie“, um die komplexe Struktur der EU im außen- und sicherheitspolitischen Bereich besser als herkömmliche Theorien zu analysieren und zu erklären. Auch Holland weist darauf hin, dass sowohl die EPZ wie auch die GASP „poorly served by theory“¹⁸⁰ sind und Hill wie auch Weiler und Wessels heben hervor, dass viele der Analysen zu dem Thema nur einen „prä-theoretischen“ Charakter haben.¹⁸¹ Bereits im Zusammenhang mit der theoretisch-politikwissenschaftlichen Analyse der EPZ sprechen Weilers und Wessels außerdem von „Fehlschlägen und gescheiterten Versuchen“ der Wissenschaftsgemeinde, „die EPZ sinnvoll zu irgendeiner Systemtheorie, zur Integrationstheorie oder zur Theorie der internationalen Beziehungen in Bezug zu setzen“¹⁸². Genau so hebt Sjursen hervor, dass es den Internationalen Beziehungen noch nicht gelungen ist, Konzepte und Theorien zu entwickeln, die es ermöglichen, die außenpolitische Kooperation der EU zu fassen und zu verstehen.¹⁸³ Auch Wagner weist in seiner Untersuchung zur Konstruktion der GASP darauf hin, dass es zwischen der rein deskriptiven GASP-Forschung und den Theoriedebatten der Internationalen Beziehungen nur allzu wenig Berührungspunkte gibt.¹⁸⁴

In einem vielfach besprochenen und zitierten Artikel über die Rolle der EU als internationaler Akteur, spricht Hill von einem "capability-expectations gap"¹⁸⁵. Diese Lücke besteht vor allem darin, was die Öffentlichkeit von der EU im außenpolitischen Bereich erwartet und was diese tatsächlich leisten kann.¹⁸⁶ Aus Hill's Perspektive im Jahr 1993 ist die EU "not an effective international actor in terms both of its capacity to

¹⁷⁸ Cf. Tonra/Christiansen (2004a), S. 3 ff. Die Autoren verweisen zudem darauf, dass die wenigen Arbeiten, die eine Ausnahme darstellen, auf neo-realistischen und rationalistischen Ansätzen beruhen.

¹⁷⁹ Wessels, in Regelsberger (1993), S.9-29.

¹⁸⁰ Holland (1991), S.2.

¹⁸¹ Hill (1993), Weiler/Wessels (1989).

¹⁸² Weiler/Wessels (1989).

¹⁸³ Sjursen (1998).

¹⁸⁴ Wagner (2002), S. 20.

¹⁸⁵ Hill (1993).

¹⁸⁶ Als herausragendes Beispiel hierfür kann man die Rolle der EU und ihr Versagen im Jugoslawien-Konflikt betrachten.

produce collective decisions and its impact on events"¹⁸⁷. Dies gilt seiner Ansicht nach vor allem im Bereich der Verteidigung, der seiner Meinung zentral ist um die Rolle der Gemeinschaft in der Welt zu bestimmen. Er hält fest, "if the Community does not develop the capacity to defend itself and to project military power beyond its borders there will remain a great many things (...) which it will be not be able to do"¹⁸⁸.

In seiner Übersicht über verschiedene Theoriekonzepte zur Erklärung der außenpolitischen Kooperation der EU, nimmt Ginsberg den von Hill geprägten Begriff auf und wendet ihn auf die Konzeptualisierung der EU als internationaler Akteur an: er spricht vom „*theoretical* capability-expectations gap“¹⁸⁹. Auch Ginsberg unterstreicht dabei den „prä-theoretischen“ Charakter der verschiedenen theoretischen Konzepte und weist auf das Fehlen einer Verknüpfung zu einem kohärenten analytischen Modell hin. Des weiteren hält er jedoch fest, dass der multidimensionale Charakter der gemeinsamen europäischen Außenpolitik das Entstehen einer generellen Theorie unmöglich macht (weshalb das Problem der „prä-theoretischen“ Perspektive schwer zu überwinden ist). Darüber hinaus führt seiner Ansicht nach auch das einseitige Betrachten der europäischen Außenpolitik aus einer neo-funktionalistischen oder intergouvernementalistischen Perspektive nicht zu einem besseren Verständnis. Um diese Schwierigkeit zu überwinden, schlägt Ginsberg „the linking of explanatory concepts into a meaningful analytical framework with a significant following“¹⁹⁰ vor.

Zielonka argumentiert ähnlich in seinem Buch, in dem er die Paralyse und die Unfähigkeit der EU als internationaler Akteur zu handeln, analysiert.¹⁹¹ Seiner Meinung nach sind die Grundannahmen der verschiedenen Theorieschulen – Realismus, Liberalismus und Konstruktivismus – vielmehr komplementär als gegensätzlich.¹⁹² Deshalb fordert er eine Aufhebung von zu engen Auslegungen der theoretischen Denkschulen und Paradigmen und verteidigt zudem eine Analyse, die interne und externe Faktoren einbezieht (anstatt einen Ansatz zu wählen, der nur auf einem dieser Faktoren beruht). Zur Erklärung der festgestellten „Euro-Paralysis“ entwickelt er dann fünf aus den verschiedenen Denkschulen abgeleitete Erklärungen. Zielonka folgert, dass das Scheitern der EU in einem Identitätsproblem und einer mangelnden demokratischen

¹⁸⁷ Hill (1993), S.311.

¹⁸⁸ Ibidem. S. 318.

¹⁸⁹ Ginsberg (1999). Eigene Hervorhebung.

¹⁹⁰ Ibidem. S. 450.

¹⁹¹ Zielonka (1998b).

Legitimation begründet liegt. Aufgrund seiner Analyse plädiert er für ein Europa als Zivilmacht.

Auf die nur eingeschränkte Erklärungsfähigkeit von (strukturellem) Realismus und Neo-Funktionalismus im Bereich der außen- und sicherheitspolitischen Integration weist ebenfalls van Staden hin.¹⁹³ Zwar sind in seinen Augen beide Ansätze analytisch nützlich, können jedoch die sicherheitspolitische Konstruktion und Kooperation nur teilweise erklären und sind nicht fähig, den ganzen Umfang des Prozesses zu erfassen. Eine bessere Herangehensweise an die Thematik ist seiner Meinung nach ein Ansatz, der die nationalen Traditionen, die domestischen Präferenzen und die intergouvernementalen Verhandlungen in Betracht zieht.

Forster und Wallace unterstreichen den intergouvernementalen Charakter der außenpolitischen Zusammenarbeit und heben die Besonderheit der Integration im zweiten Pfeiler der EU hervor.¹⁹⁴ Für sie ist die Wichtigkeit von Souveränität und nationalen Interessen in diesem Bereich zentral, weshalb die meisten Entscheidungen dem Einstimmigkeitsprinzip folgen und die großen Mitgliedsstaaten die „major players“¹⁹⁵ sind. Dennoch unterstreichen sie auch im GASP-Bereich weiter gehende Charakteristika der Integration, wie die Rolle von Sozialisation durch Zusammenarbeit und die Rolle von nicht national geprägten Arbeitsgruppen in der Beschlussfassung.

Moravcsik schließt sich in seiner vollkommen intergouvernementalistisch geprägten Herangehensweise an Forster und Wallace an. Für ihn spielen die nationalen Regierungen im Allgemeinen die zentrale Rolle und er besteht darauf, dass Frankreich, Großbritannien und Deutschland die entscheidenden Akteure in der EU im Allgemeinen und in der GASP im Besonderen sind.¹⁹⁶

Auch Wagner argumentiert, dass rationalistische Ansätze am besten geeignet sind, um die GASP zu untersuchen und dass die GASP ausschließlich intergouvernemental bleiben wird.¹⁹⁷ Sein Ansatz „regards the member states as the principals in European foreign policy who will delegate decision-making power not

¹⁹² Ibidem, S. 17.

¹⁹³ Van Staden (1994).

¹⁹⁴ Forster/Wallace (2000), S. 489.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Moravcsik (1993).

¹⁹⁷ Wagner (2003).

because they are striving for a European federation but only if and when delegation helps them to realize their interests"¹⁹⁸.

Andere Autoren erkennen zwar den intergouvernementalen Charakter der GASP an, verweisen aber auf einen mehr institutionellen Fokus zur Erklärung der GASP, um die dahinter liegende Integrationsdynamik besser erfassen zu können.¹⁹⁹

In einer der wenigen konstruktivistischen Herangehensweisen an die GASP argumentiert Tonra, dass ein kognitiver Ansatz sehr nützlich zur Untersuchung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist.²⁰⁰ Dabei unterstreicht er, dass in der GASP ein System entsteht, dass „has certainly moved away from formal intergovernmentalism“²⁰¹ und dass zur Untersuchung der GASP ein Ansatz nötig ist, der untersuchen kann, wie die Interessen der Staaten endogen durch soziale Interaktion geprägt werden. Dafür entwickelt er einen kognitiven und konstruktivistischen Ansatz, der den Einfluss von Rollen, Ideen und Werten in der GASP untersuchen kann.

Ähnlich untersucht auch Smith die Interaktion von Ideen, Institutionen und Politiken im Rahmen der GASP.²⁰² Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik eine „form of ‚post-modern‘ foreign policy detached from modernist assumptions of territoriality, of central governmental control and of the deployment of ‚hard‘ policy instruments“²⁰³ entsteht.

Eine weitere konstruktivistische Herangehensweise an die GASP entwickelt Glarbo, der argumentiert, dass damit Einblicke erlangt werden können, die traditionelle realistische und intergouvernementale Ansätze nicht bieten können.²⁰⁴ Der Autor argumentiert, dass viele Entwicklungen in der GASP mehr sind als das Ergebnis nationaler Interessen und dass vielmehr soziale Konstrukte und intersubjektive Faktoren untersucht werden müssen.

Von Interesse für die vorliegende Arbeit ist auch noch ein Buch von Bronstone, in dem der Autor eine grundlegende Übersicht über verschiedene Theorien in den Internationalen Beziehungen zur Analyse der außen- und sicherheitspolitischen

¹⁹⁸ Ibidem, S. 589.

¹⁹⁹ Siehe zum Beispiel Rummel (1992), Roper (1995).

²⁰⁰ Tonra (2003).

²⁰¹ Ibidem, S. 733.

²⁰² Smith (2003).

²⁰³ Ibidem, S. 571.

²⁰⁴ Glarbo (1999).

Kooperation in Europa diskutiert.²⁰⁵ Dabei kommt auch er zu dem Schluss, dass vorherrschende neorealistische Paradigma nicht ausreichend in der Lage sind, die ganze Komplexität und Logik der GASP zu erfassen, und dass dieses deswegen um alternative Theorien erweitert werden muss.

ESVP

Bei der nun folgenden Literaturübersicht über Arbeiten zur ESVP, werde ich zuerst Arbeiten und Texte behandeln, die sich mit Gründen und Erklärungen der ESVP-Entstehung befassen. Anschließend werden Arbeiten vorgestellt, die sich mit dem Entscheidungssystem der ESVP befassen. Dabei werden vor allem die - wie bereits erwähnt überschaubaren - Texte dargestellt, die sich dem Thema aus einem theoretischen Blickwinkel nähern. Neben diesen für mein Projekt zentralen Arbeiten werde ich dann der Vollständigkeit halber einen kurzen Überblick über einige andere Arbeiten geben, die sich meist deskriptiv oder *think-tank* basiert mit bestimmten Teilaspekten oder -entscheidungen der ESVP beschäftigen.

Konstruktion und Entstehung der ESVP

Howorth macht drei entscheidende Faktoren für die Entstehung und die Entwicklung der ESVP aus: der starke politische Wille, der nach St. Malo entstanden ist; der Einfluss historischer Entwicklungen, die zu einer Neudefinierung des transatlantischen Verhältnisses geführt haben; und die veränderte Position Großbritanniens, das sich dem Prozess nun verpflichtet fühlt und diesen antreibt und unterstützt.²⁰⁶ Zentral ist dabei seiner Ansicht nach der letzte Punkt. Howorth argumentiert, dass die Briten die Notwendigkeit der ESVP anerkannt haben; unter anderem auch, um die NATO zu stärken. Außerdem ist für ihn die allgemeine Positionsübereinstimmung zwischen Frankreich und Großbritannien ausschlaggebend, auch wenn in einigen Punkten und über die langfristigen Ziele des Projekts noch deutliche Meinungsunterschiede bestehen.²⁰⁷

In einem weiteren Artikel unterstreicht Howorth wiederum den Einfluss historischer Entwicklungen und vor allem der Krise im ehemaligen Jugoslawien auf die

²⁰⁵ Bronstone (2000).

²⁰⁶ Howorth (2000a), S.93. Für eine zusammengefasste Version seiner Argumente siehe Howorth (2000b).

²⁰⁷ Siehe hierzu Howorth (2000a), Howorth (2000b) wie auch Menon (2002).

Positionen und Präferenzen der Regierungen.²⁰⁸ Dabei hebt er ebenso die Interessenskonvergenzen zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien hervor. Diese drei Länder (und ihre Positionskonvergenz und Verhandlungen) sind für Howorth von ausschlaggebender Bedeutung in dem Prozess. Der Autor erwartet, dass der *policy-making* Prozess im Bereich der ESVP von Intergouvernementalismus und „intensive transgovernmentalism“²⁰⁹ geprägt bleiben wird. Nichtsdestotrotz empfiehlt er aufgrund der neu errichteten Institutionen und der daraus resultierenden Brüsselisierung des ESVP-Prozesses einen institutionalistischen Rahmen zur Analyse der EU-Rolle im sicherheitspolitischen Bereich.

Bailes unterstreicht ebenfalls den starken Einfluss der Kosovo Krise auf die Positionen der Regierungen.²¹⁰ Sie argumentiert, dass das europäische Versagen und die Unfähigkeit zu einem militärischen Handeln in der Krise, Briten und Franzosen so sehr frustrierte, dass sie und andere Mitgliedsstaaten die Notwendigkeit einer militärischen Fähigkeit der EU beschlossen. Neben Bailes sehen auch die meisten anderen Autoren die negativen Erfahrungen des Kosovo-Konflikts im Besonderen und die Krise im ehemaligen Jugoslawien im Allgemeinen als eine wichtige Antriebsfeder in der Entstehung der ESVP.²¹¹

Wie Howorth plädiert auch Wessels für einen institutionalistischen Ansatz um den zweiten Pfeiler und die Entstehung der sicherheitspolitischen Komponente der EU zu untersuchen.²¹² Er schlägt dabei vor, die Entwicklung der „legal living constitution“ zu untersuchen und zu analysieren, wie die „master of the treaty“ die formellen und informellen Regeln für den zweiten Pfeiler konstruiert haben. Dabei nimmt er an, dass dieser Pfeiler ein Schlüsselement der EU ist, und dass IGCs Meilensteine in dem Europäischen Integrationsprozess sind. Zudem unterstreicht Wessels, dass die GASP und ESVP Evolution von hoher politischer und akademischer Relevanz ist. Vor allem die Tatsache, dass sich die junge ESVP noch in einer *trial and error* Phase befindet,

²⁰⁸ Howorth (2001).

²⁰⁹ Ibidem. S. 766. Siehe zur weiteren Erklärung dieses Begriffes Wallace/Wallace (2000), S. 33-35.

²¹⁰ Bailes (2000).

²¹¹ Für andere Arbeiten in denen auch in mehr oder weniger großem Maße auf den Einfluss der Jugoslawien Krise und vor allem des Kosovo-Konflikts auf die Entstehung der ESVP eingegangen wird, siehe u.a. Colletter (2000), Howorth (2000a), Howorth (2000b), Gnesotto (2002), Ginsberg (2003).

²¹² Wessels (2002).

begründet seine akademische Neugier. Zum Schluss des Artikels entwirft der Autor noch drei mögliche Zukunftsszenarien für die GASP / ESVP.²¹³

Ein weiterer institutionalistischer Ansatz wird von Gegout präsentiert²¹⁴. Sie argumentiert, dass ein Positions- und Strategiewechsel von Frankreich und Großbritannien ausschlaggebend für die ESVP-Entstehung war. Dieser Wechsel ist ihrer Ansicht nach nicht mit realistischen Theorieansätzen zu erklären. Um den Wechsel zu untersuchen, schlägt die Autorin die Anwendung einer historisch-institutionalistischen Herangehensweise vor und benutzt dabei das Konzept der *Security Community*. Dieser Ansatz bietet ihrer Meinung nach analytische Vorteile gegenüber den klassischen Denkschulen. Des Weiteren unterstreicht auch sie den zentralen Einfluss der drei großen Mitgliedsstaaten in der ESVP (und schreibt Frankreich und Großbritannien die Rolle des „Motors“ zu).

In ihrer Einleitung zu einer Sonderausgabe über *L'Europe de la Defense* bezeichnen auch Irondelle und Vennesson das Entstehen einer gemeinsamen europäischen Verteidigung als ein privilegiertes Forschungsobjekt für die Politikwissenschaften und die Europäische Integrationsforschung.²¹⁵ Mehr als in anderen Bereichen muss die Union ihrer Ansicht nach in der Verteidigung eine spezielle Form der Integration finden und wie andere, bereits vorgestellte Autoren unterstreichen Irondelle und Vennesson in diesem Politikfeld die Führungsrolle der großen Staaten und die Möglichkeit eines Kerneuropas.

Colleston, der sich ebenso mit der Frage auseinander setzt, warum die EU verteidigungspolitische Wege beschreitet, bringt einen *spill-over* Effekt in die Analyse ein und unterstreicht die Erklärungskraft eines neo-funktionalistischen und institutionalistischen Ansatzes.²¹⁶ Dabei hebt aber auch er den intergouvernementalen Charakter der ESVP hervor, verweist aber darauf, dass Institutionen in dem Prozess eine eigene und wichtige Rolle spielen. Während auch er die Führungsrolle der drei großen Mitgliedsländer betont, unterstreicht er die vielfältigen Gründe der sicherheitspolitischen Integration und die Rolle der WEU, die durch einen neo-funktionalistischen und institutionalistischen Ansatz erfasst werden können.

²¹³ Für Details hierzu siehe ibidem. S. 29-30.

²¹⁴ Gegout (2002).

²¹⁵ Irondelle/Vennesson (2002).

²¹⁶ Colleston (2000).

Treacher hingegen argumentiert, dass die Entstehung der ESVP nicht als ein logischer *spill-over* Schritt in der Integrationsdynamik der EU verstanden werden kann, während dies bei der EPZ und der GASP seiner Ansicht wohl der Fall war.²¹⁷ Der Autor sieht ausschließlich externe Faktoren und einige Mitgliedsstaaten als treibende Kräfte in der Entstehung der ESVP und hält fest, dass die Union durch das Hinzufügen einer militärischen Komponente die erstrebenswerte Möglichkeit vergeben hat, ein nicht-militärischer und neuartiger internationaler Akteur zu werden.

Ein weiterer, recht neuer, Artikel von Howorth ist für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit sehr interessant. In diesem untersucht er „Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy“²¹⁸ und unterstreicht, dass nicht nur die Präferenzen der Staaten, sondern auch Ideen und Diskurse zwischen den beteiligten Akteuren einen großen Einfluss auf die Konstruktion der ESVP hatten und haben.

Entscheidungssystem der ESVP

Im Folgenden werde ich einige zentrale Arbeiten vorstellen, die sich mit dem Entscheidungssystem der ESVP befassen. Dabei werden vor allem theoretisch gehaltvolle Arbeiten beleuchtet. Aufgrund des Forschungsinteresses der vorliegenden Arbeit liegt es natürlich auf der Hand, dass diese Artikel von zentralem Interesse sind. Viele der Arbeiten, die nun kurz und einführend vorgestellt werden, kommen im weiteren Laufe des Untersuchungsvorhabens eingehender vor und sind ein wichtiger Bestandteil der Untersuchung des ESVP-Entscheidungssystems.

In einem Sammelband mit dem Titel „Rethinking European Union Foreign policy“ bieten Tonra, Christiansen und Andere einen sehr weit reichenden Ansatz zur Untersuchung der außen- und sicherheitspolitischen Kooperation in der EU.²¹⁹ Dabei streben sie danach, die festgestellte Armut an theoretischen Untersuchungen in diesem Politikfeld mit ihrem Beitrag zu überwinden. Aufgrund eines vorherrschenden intergouvernementalen Ansatzes heben sie vor allem die Tatsache hervor, dass in der GASP und der ESVP „*communication and argumentation are essential features of the*

²¹⁷ Treacher (2004).

²¹⁸ Howorth (2004b).

²¹⁹ Tonra/Christiansen (2004). Hervorhebung im Original.

system²²⁰. Deswegen wählen sie in ihrem Buch vor allem konstruktivistisch-institutionalistische Ansätze, die stattfindende Institutionalisierungsprozesse erfassen können, da ihrer Ansicht nach „a system is under construction that is certainly moving way from formal intergovernmentalism“²²¹ und da die europäische Außenpolitik ideal ist, um konstruktivistische Ansätze zu testen.

Auch wenn er sich in seinen Arbeiten zu „institutionalization und policy adaptation“ vorrangig mit der GASP und nicht explizit mit der ESVP befasst, ist Smith mit seiner Herangehensweise von herausragender Bedeutung für die vorliegende Arbeit und deren Theorieansatz zur Untersuchung des ESVP-Entscheidungssystems.²²² Smith analysiert die Entscheidungsregeln der EPZ und der GASP mit einem Fokus auf Effekten von Institutionalisierungsprozessen und unterstreicht dabei Prozesse, die nur mit institutionalistischen und konstruktivistischen Theorien erklärt werden können. Er argumentiert nämlich, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht ausschließlich mit intergouvernementalen und rationalistischen Ansätzen erklärt werden kann, sondern dass eben Ansätze nötig sind, die auch den Einfluss von sozialer Interaktion und Diskursen (auf die Präferenzen der Staaten) erfassen können. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Autor vor allem die Nützlichkeit von konstruktivistischen Ansätzen, um zu erklären, wie EU-Staaten ihre Interessen und Identität durch Werte und Normen verändern können.

In einem weiteren Artikel, der sehr nahe an dem Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit ist, beschreibt und untersucht Duke explizit und sehr detailliert die Arbeit und das Funktionieren des PSK.²²³ Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass das PSK ein zentrales und wichtiges Gremium in der GASP und der ESVP ist, und bezeichnet es als den „linchpin“ im Entscheidungssystem der Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Bezüglich des Entscheidungssystems der ESVP unterstreicht Andreani ganz allgemein die Rolle von Institutionen in der sicherheitspolitischen Integration der ESVP.²²⁴ Mit Blick auf die neu errichteten ESVP-Gremien hält er fest, dass „institutions

²²⁰ Ibidem. S. 5.

²²¹ Ibidem. S. 7.

²²² Smith (2004) und Smith (2004a).

²²³ Duke (2005).

²²⁴ Andreani (2000).

matter“ und dass die institutionellen Grundlagen von entscheidender Bedeutung für einen Erfolg und die Weiterentwicklung der ESVP sind.

ESVP Allgemein

Neben den Arbeiten, die sich explizit mit der Konstruktion oder dem Entscheidungsfindungssystem der ESVP beschäftigen, gibt es natürlich noch recht viele Artikel, die sich im Allgemeinen und deskriptiv mit der ESVP befassen. Im Folgenden werde ich einige davon kurz vorstellen, die zur weiteren Lektüre empfohlen werden, ohne dabei zu sehr auf Details einzugehen.²²⁵

Salmon fragt beispielsweise ob die EU durch die ESVP gestärkt wurde und zeigt aktuelle Entwicklungen, Erfolge und Probleme der ESVP auf.²²⁶ Auch Deighton und Howorth geben eine allgemeine Einführung in die Entwicklungsgeschichte und die Errungenschaften sowie die Schwierigkeiten der ESVP und kommen dabei zu einem überwiegend positiven Urteil.²²⁷ Shepherd gibt auch eine sehr allgemeine Übersicht und unterstreicht die noch bestehenden Probleme der ESVP.²²⁸ Dabei konkludiert er, dass „without investing in critical military capabilities and without a clear direction, ESDP will become a policy without substance“.²²⁹

Neben diesen Arbeiten, die sich ganz allgemein mit Erfolgen und Schwierigkeiten der ESVP beschäftigen, gibt es einige Autoren, die sich sehr kritisch mit der europäischen Integration im verteidigungs- und sicherheitspolitischen Bereich beschäftigen oder diese ganz ablehnen. Exemplarisch argumentiert Lindley-French, dass „European Defence is Failing“, da es seiner Ansicht nach kein von allen beteiligten Staaten geteiltes strategisches Konzept gibt, auf dem die sicherheitspolitische Integration der EU beruht.²³⁰ Als eine Konsequenz dieser Tatsache erwartet der Autor eine „policy paralysis and the progressive renationalization and ad-hoc application of security tools in the face of steadily mounting threats to European security“.²³¹ Deshalb,

²²⁵ Weitere Arbeiten, neben den nun kurz angesprochenen, die sich der ESVP und ihren Erfolgen und Schwierigkeiten ganz allgemein annähern, sind Hoyer/Kaldrack (2002), Fröhlich (2002), Ehrhart (2002), Missiroli (2003a), Umbach (2003), Salmon/Shepherd (2003), Howorth (2003), Gnesotto (2004), Menon (2004), Giegerich/Wallace (2004), Lindstrom (2005).

²²⁶ Salmon (2005).

²²⁷ Deighton (2002) und Howorth (2003).

²²⁸ Shepherd (2003).

²²⁹ Ibidem, S. 39.

²³⁰ Lindley-French (2002).

²³¹ Ibidem, S. 791.

so Lindley-French, "ESDP must be either built or killed", denn nur wenn vor allem die großen Staaten mehr Einigkeit über die Ziele der ESVP erlangen können und wenn das Projekt ernsthaft betrieben wird, kann die ESVP positive Auswirkungen für die EU als internationaler Akteur haben.

Noch kritischer sieht Eilstrup-Sangiovanni das Projekt der ESVP, da ihrer Meinung nach „a Common Security and Defence Policy is bad for Europe“²³². Sie entwickelt fünf Argumente, warum die ESVP schlecht für Europa ist und unterstreicht vorrangig, dass alle Ziele, wegen welcher die ESVP errichtet wurde, nicht erreicht werden können. Statt der verfehlten Politik der ESVP weiter zu folgen schlägt die Autorin vor, dass die EU sich lieber auf ihre Stärke als nicht-militärischer Akteur beruhen sollte, um eine „true civilian superpower“ zu werden.²³³

Militärische Entwicklungen und Fähigkeiten

Neben diesen für die vorliegende Arbeit besonders zentralen Artikeln und Herangehensweisen, stelle ich nun noch zwei Arbeiten vor, die sich explizit mit der militärischen und fähigkeitsbasierten Dimension der ESVP befassen. Auch in weiteren Arbeiten anderer Autoren wird die Thematik der militärischen Dimension des ESVP-Projekts natürlich behandelt, die für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit jedoch nicht von zentralem Interesse ist.²³⁴

Ein Report von Andreani, Bertram und Grant beschäftigt sich vor allem mit praktischen Empfehlungen für die militärische Komponente der ESVP.²³⁵ Die Autoren nennen die militärische Entwicklung der EU, durch die diese ihren ausschließlich zivilen Charakter verloren hat, wie bereits erwähnt, „Europe's military revolution“ und fordern das Entwickeln einer dazugehörigen (militärischen) Sicherheitskultur. Unter anderem empfehlen die Autoren eine seriöse und tief greifende Behebung der militärischen Schwächen, um das Helsinki Planziel erreichen zu können. Dazu ist für sie eine Erhöhung der Verteidigungshaushalte nötig und die Verteidigungsausgaben müssen zudem in einer überlegteren Weise angelegt und kombiniert werden. Des Weiteren schlagen die Autoren die Schaffung eines EU Verteidigungsbudgets vor. Auf

²³² Eilstrup-Sangiovanni (2003).

²³³ Ibidem, S. 203.

²³⁴ Siehe u.a. Wiesmann (2001), Binnendijk/Kugler (2002), Frisch (2002), Fröhlich (2002), Missiroli (2002), Salmon/Shepherd (2003), Biscop (2004), Lindstrom (2006).

²³⁵ Andreani/Bertram/Grant (2001).

institutioneller Ebene empfehlen sie die Kombination intergouvernementaler und supranationaler Elemente (z.B. die Involvierung der Kommission in der gemeinsamen Verteidigungspolitik). Abschließend beschäftigen sich die Autoren mit Bedenken der USA gegenüber dem Projekt. Diese sind ihrer Meinung nach unbegründet, da das europäische Vorhaben weder die Führungsrolle der USA noch die NATO gefährdet und im Einsatzfall noch die kommenden zehn Jahre auf deren Unterstützung angewiesen sein wird.

Heisbourg behandelt ebenso die strategisch-militärischen Implikationen der ESVP.²³⁶ In Bezug auf eine strategische Vision für die EU fordert er eine neue Definition der Petersberg Aufgaben (Reichweite und Prioritäten für Operationen), um Klarheit über eine europäische Strategie zu erhalten und um europäische Interessen und Ambitionen im militärischen Bereich zu erklären. Darüber hinaus fordert er die Aufstellung von militärischen *input commitments* und Konvergenzkriterien, um das Helsinki-Planziel zu erreichen. Auch Heisbourg beschäftigt sich mit den Verteidigungshaushalten der EU-Staaten. Da Europas größtes Problem im Bereich der militärischen Fähigkeiten das der schlechten Verteilung ist, müssen die Verteidigungshaushalte seiner Ansicht nach harmonisiert werden. Abschließend schlägt auch er die Errichtung eines EU-Verteidigungsbudgets vor.

Transatlantische Beziehungen

Bei der Analyse der Konstruktion der ESVP sind wie bereits erläutert die transatlantischen Beziehungen und die (sich verändernde) Rolle der USA und der NATO von zentraler Bedeutung. Schließlich haben diese beiden in den letzten 50 Jahren die entscheidende Rolle in der Garantierung der europäischen Sicherheit gespielt. Dieser Tatsache und der Rolle der USA und NATO tragen fast alle Behandlungen und Beschreibungen der ESVP Rechnung.²³⁷ Im Folgenden werde ich kurz zwei Arbeiten vorstellen, die sich explizit mit dieser Thematik beschäftigen.

²³⁶ Heisbourg (2000).

²³⁷ Siehe für weitere Arbeiten die sich auch mit der Rolle der USA und NATO im Zusammenhang mit der ESVP befassen, u.a. Grant (1999), Heisbourg (2000a), Howorth (2000a), Howorth (2000b), Andreani/Bertram/Grant (2001), Gegout (2002), Gnesotto (2002), Menon (2002), Howorth (2002b), Howorth (2003a), Bailes (2003), Riggio (2003), de Wijk (2004), Peters (2004), Messervy-Whiting (2005), Sloan (2005), Gärtner/Cuthbertson (2005).

In seiner ausführlichen Untersuchung widmet sich Sloan der Bewertung der Errichtung einer eigenständigen, militärischen Fähigkeit der EU durch die USA.²³⁸ Er beschreibt die gesplante Haltung der USA zu dem Projekt: einerseits wird die Stärkung der militärischen Fähigkeiten und des Europäischen Pfeilers in der NATO sowie die zu erwartende militärische Entlastung begrüßt. Andererseits jedoch sind damit Befürchtungen verbunden, dass diese Entwicklung die Allianz politisch spalten könnte und letztendlich nicht zu einer Stärkung der militärischen Fähigkeiten führen könnte. Sloan nennt diese amerikanische Haltung einen „'yes, but' US approach“²³⁹. Zentral ist für die US-Regierung der Vorrang der NATO und die Sicherung ihrer Führungsrolle. Für die Zukunft erwartet Sloan das Fortdauern einer gesplanten US-Haltung, die vor allem von Sorgen um mögliche negative Konsequenzen der ESVP und dem Misstrauen gegenüber französischen Motiven geprägt sein wird.

Auch Layne befasst sich mit der zwiespältigen Haltung der USA zur ESVP.²⁴⁰ Dabei hebt er ebenso wie Sloan hervor, dass die amerikanische Regierung über das Entstehen einer autonomen EU-Sicherheitspolitik sehr besorgt ist, da diese Entwicklung die NATO unterminieren könnte. Vor allem das Verhältnis zwischen der geplanten EU-Eingreiftruppe und der NATO sorgt in den USA für Bedenken und Spannungen. Der Autor schreibt diesen Disput vorrangig den sich verändernden transatlantischen Beziehungen und der damit verbundenen Unsicherheit über die Zukunft der NATO zu. Zum anderen besteht jedoch im Zusammenhang mit Fragen des *burden-sharing* und dem Unwillen der USA, zukünftig Friedensmissionen wie im Kosovo auszuführen, eine grundsätzliche Zustimmung zur ESVP.

Resümee

Die vorgestellten Texte können im Allgemeinen keine befriedigende Antwort liefern, wie es zu der Entstehung der ESVP gekommen ist. Alle Ansätze bieten nur eine teilweise Erklärung des Phänomens und können kein Gesamtbild liefern. Das gleiche gilt für die Analyse des ESVP-Entscheidungssystems, bei der es nur wenige Arbeiten gibt, die eine theoretisch überzeugende Herangehensweise präsentieren. Wie der nächste Teil der Arbeit zeigen wird, gibt es zudem weder in den Internationalen

²³⁸ Sloan (2000).

²³⁹ Ibidem. S. 3.

²⁴⁰ Layne (2001).

Beziehungen noch in der Europäischen Integrationsforschung ein überzeugendes, theoretisches Konzept zur Erklärung und Analyse der ESVP.

Vor einer detaillierteren und grundlegenden Einführung in die verschiedenen Theorieansätze zur Analyse der ESVP, möchte ich nun kurz die für meine Arbeit wichtigsten Themen und Argumente aus der vorgestellten Literaturübersicht noch einmal zusammenfassen. Im Allgemeinen macht es die komplexe und besondere Struktur der ESVP besonders schwierig, eine bestimmte Theorie oder Herangehensweise als hauptsächlich geeignet zur Analyse und Erklärung dieses Politikbereiches zu bestimmen. In Bezug auf theoretische Fragen, weisen also fast alle ausgewählten und vorgestellten Texte darauf hin, dass es keinen vorherrschenden theoretischen Ansatz zur Analyse und Erklärung der ESVP gibt. Die meisten Autoren, wie beispielsweise Zielonka und Ginsberg²⁴¹, empfehlen die Aufhebung von zu engen theoretischen Perspektiven, die auf einer bestimmten Denkschule beruhen. Sehr wichtig erscheint mir überdies die Forderung von Zielonka, interne und externe Faktoren in die Analyse mit einzubeziehen.²⁴² Ebenfalls hervorheben möchte ich van Staden, der empfiehlt, Probleme einer eingeschränkten Erklärungsfähigkeit von klassischen Theorien, mit der Einbeziehung der Analyse von nationalen Traditionen, domestischen Präferenzen und intergouvernementalen Verhandlungen zu begegnen²⁴³.

Vor allem bezüglich der Konstruktion und der Errichtung der ESVP, steht die Hervorhebung des intergouvernementalen Charakters der ESVP und der zentralen Rolle der Mitgliedsländer im Allgemeinen, sowie der drei großen im Besonderen, zentral. Der Neo-Funktionalismus, der Institutionalismus und die in den letzten Jahren sehr stark zunehmende Literatur über *(New) Governance*²⁴⁴ bieten sicher einen großen Erklärungsbeitrag für die vergemeinschafteten Politikfelder im ersten Pfeiler der EU und auch für das *policy-making* der ESVP und der neuen Gremien. Dabei geht es jedoch vorrangig um die Analyse von *day-to-day policy-making* und Governance Strukturen

²⁴¹ Siehe Fußnote 177 und 191 sowie 189 und 191.

²⁴² Siehe Fußnote 177. Zielonka bezieht diese Aussage konkret auf die GASP. Meines Erachtens gilt sie aber in gleichem Umfang für die ESVP.

²⁴³ Siehe Fußnote 193.

²⁴⁴ Ich denke hierbei vor allem an die Fokussierung auf Governance und dem sogenannten „Governance turn“. Damit meine ich neue Modelle und Konzepte zur Analyse des *Mehrebenensystems* EU, wie Multi-Level Governance, Neo-Federalismus, Policy-Network Analyse, und die Arbeiten über neo-funktionalistische Analyse der rechtlichen Integration von Burley und Matli (1993). Für eine Übersicht über diese neuen Konzepte siehe Rosamond (2000), S. 98-128.

innerhalb des EU-Systems (*systemic level*²⁴⁵) und der ESVP. Bei der Konstruktion der ESVP haben diese Konzepte jedoch eine geringere Erklärungskraft. In diesem Bereich ist meines Erachtens ein rationalistischer und auf *state centrism* basierender Ansatz nützlicher, da in dem Bereich der *high-politics* auf dem *super-systemic level* die Vorrangigkeit der Mitgliedsstaaten von so großer Bedeutung ist.

Als entscheidende Gründe und Faktoren, die zur Entstehung der ESVP führten, werden in der Literatur durchgehend die folgenden genannt. Zum ersten der seit St. Malo 1998 manifest gewordene Politikwechsel Großbritanniens unter der Blair-Regierung, der eine lange Blockade der Briten gegen eine verteidigungspolitische Integration aufhob. Dieser Umschwung ermöglichte eine Interessenkonvergenz zwischen den drei großen Staaten, die darauf beruhend das ESVP-Projekt basierten und antrieben. Zum zweiten werden sehr häufig die Erfahrungen der EU in der Jugoslawien-Krise im allgemeinen, sowie in Bosnien und im Kosovo im besonderen, angeführt. Dabei führten vor allem die Unfähigkeit zu eigenem militärischem Handeln und die Abhängigkeit von den USA zu einer Positions- und Präferenzveränderung der Mitgliedsstaaten. Auch die im Allgemeinen veränderte sicherheitspolitische Rolle der USA und die Veränderung des transatlantischen Bündnisses werden durchweg als Grund für die sicherheitspolitische Integration genannt.

Eine kohärente, empirische und theoretische Analyse über die Entstehung der ESVP ist in der gesamten Literatur noch nicht vorgenommen worden. Es bestehen zwar einzelne sehr interessante Ansätze, Konzepte und Erklärungen zur Annäherung an das Thema²⁴⁶,

²⁴⁵ Siehe hierzu den sehr überzeugenden Text von Peterson (2001). Peterson gibt einen Überblick über die widerstreitenden Theorien der EU Integration und legt einen Schwerpunkt auf die Frage, was diese Theorien jeweils erklären und worauf sie sich beziehen. Er macht dabei die sehr nützliche Unterscheidung der EU in „super-systemic, systemic and sub-systemic level“. Ersteres umfasst „history-making“ Entscheidungen und große Verhandlungen auf integourvenementalem Level. Die zentralen Akteure auf diesem Level sind die Mitgliedsstaaten und der Europäische Rat. Das systemic Level beschreibt „policy-setting“ Entscheidungen auf institutionellem EU-Niveau. Hauptakteure auf diesem Level sind der Ministerrat und das Europäische Parlament. Das unterste Level umfasst die Entscheidungen des „policy-shaping“. Die zentralen Akteure auf diesem Level sind die Kommission, Arbeitsgruppen, Netzwerke und auch regionale Akteure.

Petersons abschließendes und zentrales Argument lautet, dass alle gängigen Theorien im Grunde nicht so gegensätzlich sind, wie meistens behauptet wird, und dass es vor allem darauf ankommt „what it is that is to be explained“ um über die Erklärungskraft der Theorien zu urteilen.

²⁴⁶ Gerade in den letzten Jahren sind eine Menge weiterer Konzepte und Herangehensweisen entwickelt und erforscht worden, um die GASP und die ESVP zu analysieren. Für eine gute Übersicht über diese Konzepte siehe Ginsberg (1999). Besonders in diesem Zusammenhang zu erwähnen sind u.a. Hill (1993) mit seinem

aber die richtigen Methoden und Konzepte sowie deren empirische Überprüfung fehlen. Es herrscht eher Verwirrung, als dass es einen vorherrschenden, zu testenden Rahmen gäbe. In dem ersten Teil meiner empirischen Untersuchung will ich daher versuchen, eine umfassende Darstellung und Erklärung der Entstehung der ESVP vorzunehmen und dabei einigen Empfehlungen der vorgestellten Arbeiten nachkommen. Dazu werde ich die Politiken und Präferenzen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens analysieren, um die Entstehung der ESVP zu erklären. In diese Analyse sollen interne und externe Faktoren einbezogen werden. Der Beitrag der Arbeit zur empirischen Forschung soll zum einen darin liegen, die ESVP-Politiken von Deutschland, Frankreich und Großbritannien darzustellen und eine Erklärung dafür, und somit für die Errichtung der ESVP zu entwickeln. Dieser Aspekt der Errichtung der ESVP ist aber von untergeordneter Wichtigkeit, denn zum anderen strebt die Arbeit vorrangig danach, durch die empirische Analyse ausgewählter Fallstudien eine Erfassung und Erklärung für die Entscheidungsmechanismen und -logiken der ESVP vorzunehmen. In diesem Zusammenhang gibt es wie dargestellt nur sehr wenige Arbeiten, die dies von einem theoretischen Ansatzpunkt aus tun, während die meisten Arbeiten sehr deskriptiv sind. Dies liegt natürlich auch darin begründet, dass das Entscheidungssystem der ESVP noch sehr neu und somit ein noch junges Forschungsfeld für die Wissenschaft ist. Allerdings sind in der letzten Zeit einige Arbeiten erschienen, die vorrangig das Entscheidungssystem der GASP, aber auch das der ESVP, mit mehr institutionalistisch-konstruktivistischen Ansätzen untersuchen. An diese Arbeiten wird das vorliegende Forschungsvorhaben anknüpfen.

II.2 Theorieschulen und -ansätze

Bevor ich meinen eigenen theoretischen Ansatz entwickle und vorstelle, stellt sich die Frage, welche politikwissenschaftlichen Theorieansätze zur Analyse und Erklärung der ESVP bestehen. Einige der in meinen Augen wichtigsten konkurrierenden Theorieschulen und -ansätze aus der Theorie der Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung, die für das behandelte Thema von Relevanz sind, werde ich in diesem Unterteil vorstellen und diskutieren. Die vorgestellten theoretischen Ansätze werden dabei erst allgemein beleuchtet und in ihren wissenschaftlichen und historischen Kontext gesetzt, und dann auf die Europäische Integration im Allgemeinen und die ESVP im Besonderen bezogen. Dabei wird erst der Neo-Funktionalismus kurz vorgestellt, der bis Ende der siebziger Jahre zusammen mit dem Intergouvernementalismus die dominierende theoretische Herangehensweise an die europäische Integration war. Das hauptsächliche Augenmerk wird jedoch auf die Konkurrenz zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen gelegt, aus denen der Ansatz für die vorliegende Arbeit und deren Untersuchung der ESVP entwickelt wird. Dabei wird ein Schwerpunkt auf Institutionalisierungs- und Organisationstheorien sowie auf dem Konzept der strategischen Kultur und auf der Kritik konstruktivistischer Ansätze an rein neorealistischen Theorien liegen. Wie bereits einleitend dargestellt, bin ich nämlich der Ansicht, dass eine Kombination rationalistischer und konstruktivistischer Ansätze am besten dazu geeignet ist, die Dynamik, die Institutionalisierung und das Entscheidungsfindungssystem der ESVP voll zu erfassen und erklären zu können. Am Ende des Kapitels werden die Entwicklung und die Vorstellung des theoretischen Ansatzes der vorliegenden Arbeit stehen, der dann nach den methodologischen Überlegungen im dritten Kapitel zu der empirischen Untersuchung des Untersuchungsgegenstands in Kapitel vier und fünf führen wird.

Generell stellt sich gerade bei der theoretischen Untersuchung der EU im Allgemeinen und der außen- und sicherheitspolitischen Integration im Besonderen, die Frage nach der Beschaffenheit dieser Integration. Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob man die EU mit anderen internationalen Organisationen vergleichen kann oder ob die EU ein einzigartiges *sui generis* Phänomen ist, das nur schlecht mit anderen Organisationen

verglichen werden kann.²⁴⁷ Diese *sui generis* Debatte durchzieht die theoretische Integrationsdebatte der EU und Long fasst die Problematik wie folgt zusammen: „the EU is considered somehow beyond international relations, somehow a quasi-state or an invented federation, or some other locution“²⁴⁸. Diese Besonderheit der EU macht es sowohl den Theorien der Internationalen Beziehungen wie auch der Integrationsforschung schwierig, sich der EU theoretisch anzunähern. Natürlich variiert diese Schwierigkeit zwischen den verschiedenen Politik- und Integrationsfeldern der EU. Bei vollständig vergemeinschafteten und supranational dominierten Politikbereichen stellt sich diese Schwierigkeit naturgemäß anders dar, als bei Bereichen, die intergouvernemental geprägt sind. So argumentiert Long, dass sich das *sui generis* Problem bei der außen- und sicherheitspolitischen Integration in einem geringeren Umfang stellt, da „the CFSP is intergovernmental and is probably better characterized as a process rather than as an institution“²⁴⁹. Dennoch macht dies die Analyse und das Verständnis nicht einfacher, da die institutionelle Konstruktion der GASP und der ESVP zwar formell ausschließlich intergouvernemental ist, aber die Verdichtung des Prozesses über das klassische Verständnis von Intergouvernementalität hinausgeht. Das weite transgouvernementale Netzwerk, in dem viele verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen zusammenarbeiten und kommunizieren stellt eine besondere Beschaffenheit des GASP und ESVP-Prozesses dar, die mit herkömmlichen Herangehensweisen (die auf einer vereinfachenden intergouvernemental-supranationalen Dichotomie beruhen) nicht ausreichend erfasst werden können. Diese Tatsache stellt gerade für die klassischen Theorien der Internationalen Beziehungen ein Problem dar, wie ich am Ende dieses Kapitel weiter ausführen werde. Deshalb soll am Ende dieses Kapitel ein für die vorliegende Arbeit angewendeter Theorieansatz entwickelt werden, der der Besonderheit des Prozesses gerecht wird. Zusammenfassend kann man sagen, dass der *sui generis* Charakter der außen- und sicherheitspolitischen Integration der EU ein zentraler Grund für die bereits erwähnte Knappheit an

²⁴⁷ Für die verschiedenen und grundsätzlichen theoretischen Herangehensweisen an die EU siehe exemplarisch Rosamund (2000), S. 14 ff. Für eine Diskussion des *sui generis* Charakters der außen- und sicherheitspolitischen Integration der EU siehe exemplarisch Ohrgaard (2004).

²⁴⁸ Long (1997), S. 187.

²⁴⁹ Ibidem, S. 188.

theoretischen Untersuchungen und dem Vorherrschen von Fallstudien und deskriptiven Studien im Bereich der GASP und ESVP darstellt.²⁵⁰

Bevor ich nun konkreter auf die verschiedenen Theorieschulen und ihre Annahmen eingehe, scheint es mir wichtig, eine allgemeine Vorbemerkung zu der Bedeutung von Theorien vorzunehmen: bevor empirische Tatsachen untersucht werden können, ist eine theoretische Vorüberlegung unabdingbar. Denn das Funktionieren und die Wirkung der empirischen Realität sind immer an Annahmen und vorwegnehmende Verständnisse dieser gebunden. Dies gilt vor allem für Theorien und Untersuchungen des europäischen Integrationsprozesses und der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.²⁵¹ Zudem möchte ich die verschiedenen Theorien kurz in einen historischen Rahmen setzen und einige allgemeinen Überlegungen zu der Bedeutung und Entwicklung der einzelnen Theorieschulen und -ansätze anstellen. Denn gerade die Theorieentwicklung in der Europäischen Integrationsforschung ist immer auch von zeitgeschichtlichen Ideen und Entwicklungen sowie von dem akademischen und politischen Kontext beeinflusst.²⁵² So war der Neo-Funktionalismus, der gleich zuerst vorgestellt werden soll, bis zur Mitte der 1960er Jahre die vorherrschende Integrationstheorie für die EG. Die Entstehung dieser Theorie ist eng mit der Entstehung der europäischen Integration verknüpft. Dies ist auch an normativen Gedanken, die der Theorie zum Teil zugrunde lagen und an dem Zeitgeist, an den die Theorie gebunden war, zu erkennen.²⁵³ Das neue Phänomen der europäischen Integration wurde von den supranationalistischen Erklärungen des Neo-Funktionalismus begleitet, die dem bis dahin dominierenden Realismus entgegengesetzt wurden. Es bestand in einem gewissen Umfang immer auch ein Zusammenhang zwischen dem politischen Diskurs und der wissenschaftlichen Theorie, die die Integration zu erklären suchte. Als sich die europäische Integrationsdynamik dann zum Ende der 1960er Jahre

²⁵⁰ Cf. Ohrgaard (2004). In diesem Zusammenhang hält der Autor auch fest, dass der *sui generis* Charakter in Bezug auf die Außen- und Sicherheitspolitik für Theorien Internationaler Beziehungen problematischer ist, als für klassische Integrationstheorien.

²⁵¹ Cf. Diez/Wiener (2004), S. 4. Dabei beziehen sich die Autoren vorrangig auf Unterschiede zwischen intergouvernementalen und konstruktivistischen Ansätzen.

²⁵² Cf. Rosamund (2000), S. 9.

²⁵³ So besteht beispielsweise ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Anfängen der neo-funktionalistischen Theoriebildung und der sogenannten „Monnet-Methode“ oder der „Gemeinschaftsmethode“.

verlangsamte²⁵⁴ und die Stärkung des nationalen Vetos beschlossen wurde, schien die Vorherrschaft des Supranationalen über das Intergouvernementale nicht mehr gegeben. Dies führte auch in der Wissenschaft zu einer Rückbesinnung auf das Intergouvernementale in der Integrationstheorie. Mit diesem Umschwung ist vor allem der Name von Stanley Hoffmann verbunden. In seinen Arbeiten²⁵⁵ betonte dieser die Bedeutung der nationalen Interessen im Integrationsprozess. Dabei ging er aber weiter als die klassisch-realistische Definition von nationalen Interessen und unterstrich den domesticen Einfluss auf diese. Dies unterscheidet sein Konzept vom klassischen Realismus. Hoffmann kritisierte die sehr intern ausgerichtete Analyse des Neo-Funktionalismus, der exogene Faktoren und Entwicklungen vernachlässigte. Außerdem führte Hoffmann die meines Erachtens sehr wichtige Unterscheidung zwischen *high* und *low politics*²⁵⁶ ein, um zu erklären, warum Integration in einigen Politikfeldern sehr einfach ist und in anderen zu großen Schwierigkeiten führen kann. Dies ist wichtig in Bezug auf die Erklärungskraft des Neo-Funktionalismus: während die Integration in einigen zu den *low politics* gehörenden Wirtschaftsfeldern problemlos verläuft und eine eigene Dynamik entwickelt, ist dies in Feldern der *high politics* (wie der außenpolitischen Kooperation und im sicherheitspolitischen Bereich, wo nationale Regierungen und Souveränität eine große Rolle spielen und nationales Bewusstsein viel stärker berührt wird) sehr viel schwieriger. Intergouvernementalismus spielte als Gegenspieler des Neo-Funktionalismus wieder eine Rolle in der theoretischen Integrationsdebatte; die mehr realistische geprägte Sichtweise gewann mehr an Boden. Zudem führten 1973 unter anderem die wirtschaftlichen Folgen der Öl-Krise und der Beitritt Großbritanniens zu einer weiteren Stagnation im Integrationsprozess. In der Praxis wie in der Theorie dominierten intergouvernementale Konzepte über supranationalistische Erklärungsmuster. Während selbst sein Gründungsvater Haas den

²⁵⁴ Nach den erstaunlichen Anfangserfolgen ging die Integrationsdynamik zu dieser Zeit ein wenig verloren. Es gab erste Krisen und Streitigkeiten zwischen den Regierungen und Frankreich unter de Gaulle sorgte für schwere Verstimmung (Stichwort: „Politik des leeren Stuhls“). Dies sorgte 1966 für den „Luxemburger Kompromiss“, der im Rat ein nationales Veto aufgrund „wichtiger nationaler Interessen“ einführt – eine Stärkung der intergouvernementalen Komponente.

²⁵⁵ Siehe vor allem Hoffmann (1966).

²⁵⁶ Hoffmann macht diese Unterscheidung zwischen *high* und *low politics*, um zu erklären, warum Integration in einigen Politikfeldern sehr einfach ist, und in anderen Politikfeldern zu großen Schwierigkeiten führt. Während die Integration in einigen, zu den *low politics* gehörenden Politikfeldern problemlos verläuft und eine eigene Dynamik entwickelt, ist dies in Feldern der *high politics* (wie eben der außenpolitischen Kooperation und der sicherheitspolitische Bereich, wo nationale Regierungen und Souveränität eine große Rolle spielen und

Neo-Funktionalismus 1975 für obsolet erklärte, reagierte die neo-funktionalistische Schule mit einer Präzisierung und Weiterentwicklung auf diese Entwicklung.²⁵⁷

Neben anderen Ereignissen erhielt die Integration dann vor allem in den 1980er Jahren durch der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte wieder eine neue Dynamik, die auch die Theoriedebatte neu belebte. Die Pläne eines gemeinsamen Binnenmarktes und einer Währungs- und Wirtschaftsunion führten zu einer Wiederbelebung neo-funktionalistischer Sichtweisen. Zu Beginn der 1990er Jahre und mit der Entstehung der GASP wurde der damit wieder belebte klassische Theoriestreit zwischen Neo-Funktionalisten und Neo-Realisten dann um Moravcsiks Arbeiten zum Liberalen Institutionalismus²⁵⁸ und Liberalismus erweitert. Diese Entwicklung fand im Rahmen der 1991 gefassten Pläne einer Wirtschafts- und Währungsunion und dem Vertrag von Maastricht statt. Mit beiden Konzepten präsentierte Moravcsik einen modifizierten Realismus, der die intergouvernementale Struktur der EU und den domestischen Einfluss auf die Präferenzbildung der Staaten betonte (siehe weiter unten).

Mit der neuen Dynamik und der fortschreitenden Integrationsvertiefung nach Maastricht entstanden wieder viele neue theoretische Konzepte in der Integrationsforschung.²⁵⁹

Diese neuen Konzepte - wie vor allem die Debatte um *new Governance* - haben einen entscheidenden Beitrag geleistet, die Integration aus neuen Blickwinkeln zu theoretisieren. Wie bereits in dem Abschnitt über den Forschungsstand dargestellt, hat dabei eine Verschiebung von der Untersuchung der Integration hin zur Untersuchung von Governance stattgefunden. Dabei geht es vorrangig um die Analyse von *policy-making* und Governance Strukturen innerhalb des EU-Systems (*systemic level*)²⁶⁰.

Bei den Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Theorieschulen ist meines Erachtens die bereits erwähnte Bewertung von Peterson zentral, der die verschiedenen Theorieschulen bei der generellen Analyse der EU nicht in Konkurrenz sieht, sondern für entscheidend hält, was man mit welcher Theorie untersuchen und erklären

nationales Bewusstsein viel stärker berührt wird) sehr viel schwieriger. Auf diese Unterscheidung werde ich im Laufe der Arbeit noch einige Male zurückkommen.

²⁵⁷ Siehe hierzu Rosamond (2000), S. 86 ff. Dort ist auch eine Erklärung und der Hintergrund zu Haas' Verwendung des Begriffes *obsolescent* gegeben.

²⁵⁸ Moravcsik (1991).

²⁵⁹ Siehe Fußnote 244.

²⁶⁰ Siehe Fußnote 245.

möchte.²⁶¹ Von dem, was man untersuchen möchte, hängt in großem Maße ab, wie man die EU versteht und erklärt. Sieht man die EU als eine von vielen internationalen Organisationen im internationalen System oder sieht man sie als ein einzigartiges *sui generis* Phänomen? Möchte man die Governance und *policy-making* Strukturen innerhalb der EU untersuchen oder möchte man die EU als ein Beispiel unter anderen von Regionalisierung untersuchen? Die Beantwortung dieser Fragen und das zentrale Anliegen einer Untersuchung bestimmen auch immer die Anwendbarkeit der verschiedenen Theorien.

Eine ähnliche Unterteilung in der Entwicklung der Theorienbildung der europäischen Integration nehmen auch Diez und Wiener vor.²⁶² Sie unterteilen diese Theorien in drei Phasen: die erste beschäftigt sich mit der Erklärung der Integration, die zweite mit der Erklärung des Governance-Systems der EU und die dritte mit der Konstruktion der EU. Letztere Phase ist durch die Rückkehr der Theorie der Internationalen Beziehungen in die Integrationsforschung gekennzeichnet.²⁶³ Damit ist vor allem das Aufkommen konstruktivistischer Ansätze und der damit verbundenen Rolle von Ideen, Normen und Institutionen in den Internationalen Beziehungen gemeint. Auf diese Entwicklung der Theorien der Internationalen Beziehungen werde ich im weiteren Verlauf des Kapitels eingehen. Erwähnenswert erscheint noch die Tatsache, dass es zwischen den Theoriedebatten der Internationalen Beziehungen und der Integrationsforschung auf der einen, und der Forschung im Bereich der GASP (und zum Teil auch der ESVP) auf der anderen Seite oftmals wenig Berührungspunkte gab.²⁶⁴

Nach diesen allgemeinen Reflexionen über Theorieansätze in der Europäischen Integrationsforschung, werde ich nun auf einzelnen Theorieschulen eingehen. Dabei erhebt die folgende Zusammenfassung und Darstellung nicht den Anspruch, komplett oder einwandfrei „richtig“ zu sein. Wie jeder Überblick über verschiedene Theorieansätze, Denkschulen und auch Autoren ist zweifelsohne auch der von mir hier vorgenommene problematisch. Denn alle Ansätze haben natürlich keine klaren Grenzen, feststehende Programme, oder ein einander ausschließendes Verständnis. Dementsprechend werde ich mich auf die Aspekte konzentrieren, die mir zentral

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Diez/Wiener (2004).

²⁶³ Ibidem, S. 9.

erscheinen und die für mein Untersuchungsvorhaben am wichtigsten sind. Der Versuch einer Strukturierung und einer Kategorisierung wird dennoch zwangsläufig Widerspruch bestimmter Parteien hervorrufen. Ich bin jedoch der Ansicht, dass die Vorteile einer solchen Strukturierung mögliche Nachteile und Probleme überwiegen.

II.2.1 Neo-Funktionalismus

Wie bereits gesagt, stellt seit den 1960er Jahren der Neo-Funktionalismus²⁶⁵ die Integrationstheorie der EU dar, die in vielen verschiedenen Formen und Ansätzen entwickelt wurde. Der eindeutige Zusammenhang der Theorieentstehung mit dem neuen *sui generis* Phänomen der ersten europäischen Integrationsschritte (und der explizite Bezug auf diese, während beispielsweise der [Neo]-Realismus vor allem eine Theorie der internationalen Beziehungen ist) steht dabei wie erwähnt zentral. Der Neo-Funktionalismus ist eine Revision des Funktionalismus²⁶⁶ und setzt dem ausschließlich Machtpolitik und -balance hervorhebenden Neo-Realismus eine supranationale Ordnung entgegen, in der nicht nur die Staaten eine zentrale Rolle einnehmen. Der anfängliche Neo-Funktionalismus à la Haas besagt, dass der Integrationsprozess (in seinen Anfängen) vor allem von Interaktionen und Zustimmung wichtiger politischer Akteure (Eliten) abhängig war. Die Zustimmung der politischen und gesellschaftlichen Eliten zur Integration wächst mit dem zunehmenden Erfolg des Integrationsprozesses. Von grundsätzlicher Bedeutung sind dann vor allem die zur Organisation der Kooperation geschaffenen supranationalen Institutionen, die durch ihre Initiativfunktion mögliche Integrationsrückschritte verhindern.

Nach funktionaler Logik führt ein *spill-over* Effekt²⁶⁷ zu einer sich immer weiter fortsetzenden Integration und einem System mit stark supranationalen Elementen. Das bedeutet, dass Integration in einem Politikfeld, zu weiterer Kooperation und Integration in anderen Politikfeldern führt. Dadurch wird die Integration immer weiter vorangetrieben

²⁶⁴ Cf. Wagner (2002), S. 20 ff. Auch Wagner begründet dies mit unterschiedlichen Forschungsprogrammen.

²⁶⁵ Grundlegende Werke u.a.: Haas (1958), Lindberg (1963), Schmitter (1969).

²⁶⁶ Siehe Mitrany (1943). Mitrany nimmt an, dass modernen Industriegesellschaften nur dann zusammenwachsen, wenn erst einzelne Funktionsbereiche (z.B. Kohle oder Stahl) verschmelzt werden. Daraus entsteht dann ein Netzwerk internationaler, funktionspezifischer Organisationen, deren Leistungen bei den Bevölkerungen immer mehr Anerkennung finden. Die Kooperation würde denn auf andere Bereiche überspringen und schlussendlich zu einer Erosion des Nationalstaates führen (Schlagwort: 'Form follows function').

²⁶⁷ Bestenfalls zu übersetzen mit 'Überschwappeffekt'.

und führt letztendlich zu einem föderalen Endpunkt (Finalität).²⁶⁸ Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass einer der Gründungsväter des Neo-Funktionalismus Ernst Haas die Außen- und Sicherheitspolitik ausdrücklich von seiner Theorie ausgenommen hat.²⁶⁹ Schmitter aber argumentiert, dass die wirtschaftliche Integration auch nach einer gemeinsamen externen Position verlangt und graduell zu einer verstärkten Rolle der Gemeinschaft im Außenbereich führt.²⁷⁰ Die neofunktionalistische Theorie sieht die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik somit als einen Schritt in dem auf eine föderale Finalität ausgerichteten Prozess. Die anfängliche lockere und informelle Kooperation im Rahmen der EPZ, GASP und ESVP führt demnach langfristig zwangsläufig zu einem durch supranationale Elemente dominierten System. Dies bedeutet, dass supranationale EU-Institutionen durch einen stetigen Kompetenzzuwachs zu immer wichtigeren Akteuren im integrierten außen- und sicherheitspolitischen Bereich werden. Diese Entwicklung führt dazu, dass supranationale Akteure die nationalen Akteure auch im Bereich der Sicherheitspolitik eines Tages ersetzen werden und die Kommission sowie das Europäische Parlament deren Aufgaben eigenständig ausführen werden. Am Ende dieser Entwicklung stünde ein neuartiger, föderaler EU-Staat. Auch die Hypothese, dass die GASP und die ESVP durch einen *spill-over* Effekt aus der Wirtschaft- und Währungsunion entstanden ist, könnte aus der neo-funktionalistischen Denkschule abgeleitet werden. Demnach würde die (erfolgreiche) verstärkte Kooperation in dem ebenfalls sehr sensiblen Politikfeld der Geldpolitik zu der Entstehung der ESVP führen. In jedem Fall wäre eine supranationale GASP und ESVP das logische Ergebnis einer funktionalen Integrationsdynamik.

Grundlegend bin ich der Ansicht, dass der Neo-Funktionalismus als umfassender Theorieansatz nur sehr begrenzt in der Lage ist, eine vollständige Analyse und allgemeine Erklärung für die außen- und sicherheitspolitische Integration der EU zu leisten. Dies liegt vorrangig in der der Theorie immanenten supranational-intergouvernementalen Dichotomie begründet, die grundlegend zwischen intergouvernementaler Kooperation und supranationaler Integration unterscheidet.²⁷¹ Darüber hinaus ist eine Erklärung der GASP und ESVP mit Hilfe des klassischen Neo-

²⁶⁸ Cf. u.a. Haas (1958).

²⁶⁹ Haas (1961).

²⁷⁰ Schmitter (1969), S. 165.

Funktionalismus schwierig, da keinerlei supranationale Institutionen in diesem Politikbereich eine Rolle spielen. Nichtsdestotrotz sind einzelne Teile und Erklärungsmuster des Ansatzes sicher von Nutzen, um bestimmte Dynamiken und Entwicklungen in der ESVP zu erklären.²⁷²

II.2.2 Rationalistische und konstruktivistische Ansätze

Da das Politikfeld der sicherheitspolitischen Integration in Europe zu dem Bereich der so genannten *high-politics* gehört, dominiert in diesem Bereich in der Forschung wie bereits festgestellt ein intergouvernementaler Ansatz, der auf neo-realistischen und rationalistischen Annahmen beruht. Erst in den letzten Jahren wurden vermehrt Ansätze entwickelt und angewandt, die den rationalistischen und strikt intergouvernementalen Annahmen widersprechen und auf deren Schwach- und Blindstellen hinweisen. Diese Entwicklung basiert unter anderem auf theoretischen Debatten der Internationalen Beziehungen, die sowohl die Ontologie als auch die Epistemologie herkömmlicher, rationalistischer Ansätze in Frage stellen und eine alternative Herangehensweise entwickeln.

In den nun folgenden Ausführungen werde ich auf ontologische und epistemologische Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Theorieansätzen eingehen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit von zentraler Wichtigkeit sind. Dabei werde ich deren grundlegende Überlegungen sowie deren Anwendung auf die europäische Integration im Allgemeinen und der Integration im außen- und sicherheitspolitischen Bereich im Besonderen darstellen. Zudem werde ich die theoretischen Ansätze aufeinander beziehen und bewerten, um darauf basierend meinen eigenen Theorieansatz zu entwickeln. Ein Schwerpunkt wird dabei auf verschiedenen Ausprägungen konstruktivistischer und institutionalistischer Ansätze liegen.

²⁷¹ Cf. Joergensen (1997a). Nichtsdestotrotz können flexiblere und modifizierte Versionen des Neo-Funktionalismus sicher Erklärungsansätze für die außen- und sicherheitspolitische Integration der EU bieten. Siehe dazu unter anderem Ohrgaard (2004), S. 39 ff.

²⁷² Vor allem, was erwähnte *spill-over* Prozesse angeht.

Dieser Teil der Arbeit ist sehr wichtig, da die ontologischen und epistemologischen Annahmen einer Untersuchung weitreichende Konsequenzen für die empirische Analyse und deren Ergebnisse haben. Um es in den Worten von Ruggie auszudrücken:

*„how we think about transformation fundamentally shapes what we look for; what we look for obviously has an effect on what we find; if we look through the lenses of the conventional structural approach of our discipline we are unlikely to conclude that anything much is happening out there; but we cannot say whether or not that conclusion is correct because the epistemological biases of that approach are such that it is ill-equipped to detect signs of transformation“.*²⁷³

Das bedeutet, dass metatheoretische und ontologische Überlegungen und Annahmen sehr wichtig für die folgende empirische Untersuchung sind. Die theoretische „Brille“, die man aufsetzt um einen bestimmten Sachverhalt zu analysieren, führt zu jeweils anderen Erklärungen und Vorhersagen über den zu untersuchenden Gegenstand.

II.2.2.1 Rationalistische Ansätze: Neorealismus und Intergouvernementalismus

Der Realismus - beziehungsweise der Neorealismus - ist die dominierende Theorieschule der internationalen Beziehungen.²⁷⁴ Die klassische Variante der Theorie²⁷⁵ basiert auf der Vorrangigkeit des Souveränitätsbegriffs und besagt, dass souveräne Staaten im internationalen System die zentralen Akteure sind. Demnach handeln Staaten als rationale und einheitliche Akteure und streben in dem System internationaler Beziehungen immer vorrangig nach Sicherheit und Macht. Dieses Verständnis basiert auf der Annahme eines anarchischen internationalen Systems, das anders als nationale Systeme ohne eine höhere Instanz zur Durchsetzung von Regeln und Rechten auskommen muss. Diese Tatsache prägt ausgehend von einer Rationalität das Verhalten von Staaten, die als die Hauptakteure in der Weltpolitik vor einem Sicherheitsdilemma stehen. Aus diesem Dilemma und dem anarchischen Charakter des internationalen Systems resultiert ein Selbsthilfesystem, in dem die Staaten vorherrschen, die anderen Staaten durch ihre wirtschaftlichen, militärischen,

²⁷³ Ruggie (1989), S. 32.

²⁷⁴ Cf. unter anderem Baylis/Smith (1997) S. 109 ff.; Soetendorp (1999) S. 4.

²⁷⁵ Grundlegende Werke u.a.: Carr (1946), Morgenthau (1973), Bull (1977).

politischen und ideologischen Ressourcen ihren Willen aufzwingen können. Dabei stehen alle Staaten in einem ständigen Wettstreit und streben nach Absicherung ihrer nationalen Souveränität wie Interessen und der Maximierung ihrer Überlebenschancen. Eine wichtige neue Interpretation und Weiterentwicklung erhielt der klassische Realismus durch den Neo-Realismus, der hauptsächlich von Kenneth Waltz geprägt wurde und seit seiner Begründung Ende der 1970er Jahre entscheidende Bedeutung erlangte. Waltz unterstreicht die Bedeutung struktureller Eigenschaften des anarchischen Systems, in dem vor allem die Struktur der Machtbalance zwischen den Staaten deren Verhalten beeinflusst.²⁷⁶ Dabei steht der Neorealismus in der Tradition realistischer Autoren, geht aber bezüglich der Theoriebildung über diesen hinaus. Zentral ist vor allem nach Waltz' Verständnis nicht mehr Macht oder Machtstreben, sondern die Struktur des internationalen Systems. Darin vorherrschend sind die Dominanz von Sicherheitsinteressen, ein unbedingter Selbsterhaltungstrieb der Staaten und die Unwahrscheinlichkeit zwischenstaatlicher Kooperation. Daraus resultiert ein Selbsthilfesystem, in dem alle Staaten sich um ihr Überleben und den Erhalt der Souveränität kümmern. Demzufolge ist keine wirkliche Arbeitsteilung in Form von Kooperation möglich und Institutionen spielen nur eine marginale Rolle. Der Neorealismus erhebt den Anspruch eine systematische und allgemeine Theorie der internationalen Beziehungen zu präsentieren; er wird daher auch struktureller Realismus genannt.

Einen ausdrücklichen Bezug auf die Europäische Integration nimmt der Liberale Intergouvernementalismus (LI), der vor allem auf Arbeiten von Andrew Moravcsik basiert.²⁷⁷ Der LI gründet im realistisch geprägten Intergouvernementalismus und kann auch als eine Variante des rationalistischen Institutionalismus der Internationalen Beziehungen angesehen werden.²⁷⁸ Der LI nimmt an, dass der Integrationsprozess der Union vorrangig auf Vereinbarungen und Verhandlungen zwischen souveränen Nationalstaaten beruht und dass die EU am besten als ein intergouvernementales Regime zu verstehen ist. Die Theorie ist als eine Kritik neofunktionalistischer Annahmen zu verstehen und hatte einen entscheidenden Einfluss in der theoretischen Debatte um die Europäische Integration. Neben einem intergouvernementalen

²⁷⁶ Waltz (1979).

²⁷⁷ Grundlegende Werke u.a.: Moravcsik (1993), Moravcsik (1998).

²⁷⁸ Cf. Schimmelfennig (2004), S. 76. Zum rationalistischen Institutionalismus siehe weiter unten.

Verständnis besteht diese Denkschule, wie der Name besagt, aus einem liberalen Ansatz, der die innergesellschaftliche Willensbildung und die Bildung nationaler Präferenzen mit in die Analyse der europäischen Integration einbezieht.²⁷⁹ Diese nationalen Präferenzen und die relative Macht der Staaten sind die entscheidenden Komponenten der Integration. Der LI strebt danach, die „major steps toward European integration“²⁸⁰ zu erklären.

Gemeinsam ist diesem und dem neorealistischen Ansatz ein rationalistisches und individualistisches Grundverständnis, das auf einer bestimmten Ontologie beruht. Nach dieser ist die anarchische Struktur des internationalen Systems und die Interessenmaximierung der Staaten die Grundlage allen zwischenstaatlichen Handelns. Die einzelnen Staaten werden als einheitliche Akteure verstanden, deren Innenleben und domestische Politik keine große Rolle spielen. Alle Staaten sind in ihren Kernen identisch und die Interessenformierung findet in einer Art *black box* statt. Demnach werden Präferenzen exogen von Interaktionsprozessen und institutionellen Einflüssen verstanden. Das heißt also, dass beispielsweise Normen und andere Beeinflussungen durch Institutionen, die Interessen und Präferenzen von Akteuren kaum verändern können, da diese bereits vorher formuliert werden sowie statisch und fix sind. Auch wenn der LI die Staaten ebenso wie der Neorealismus als einheitliche Akteure sieht, sind dessen Präferenzen nicht uniform oder fest, sondern variieren im Laufe der Zeit. Die Staaten verfolgen jedoch ihre Interessen rational und orientieren sich an einer Zweck-Mittel-Rationalität. Neorealistische Ansätze haben kein Vertrauen in stabilisierende Fähigkeiten von Institutionen.²⁸¹

Auch bei theoretischen Herangehensweise an die verschiedenen Formen institutionalisierter, internationaler Kooperation, war bis in die 1970er Jahre der Realismus das vorherrschende Paradigma zur Erklärung dieser Kooperation. Dieser betont, dass internationale Institutionen nur die Interessen und die relative Macht ihrer Mitgliedsstaaten widerspiegeln und dass sie *arenas for acting out power relations* sind. Internationale Kooperation ist demnach immer eine intergouvernementale, hierarchische

²⁷⁹ Zur Bildung dieser nationalen Präferenzen siehe vor allem Moravcsik (1993), S. 480 ff.

²⁸⁰ Moravcsik (1998), S. 4.

²⁸¹ Cf. Kratochwil (1993a) und Ruggie (1993).

Angelegenheit und wird nur solange betrieben, wie die rationalen Staaten Vorteile aus einer Delegation von Entscheidungskompetenzen ziehen. Eine sicher richtige Grundlage dieser Annahme ist, dass internationale Institutionen auf Macht und Interessen der nationalen Staaten beruhen. Allerdings stellt sich die Frage, weshalb Staaten überhaupt Zeit und Kosten investieren, um Regeln und internationale Institutionen auszuhandeln.

Um dieser Frage zu begegnen und in Auseinandersetzung mit dem Neorealismus entstand in den 1980er Jahren der Neoinstitutionalismus, der vor allem auf den Arbeiten von Robert Keohane²⁸² basiert. Dieser misst internationalen Institutionen eine größere Rolle bei und untersucht, welche Konsequenzen internationale Institutionen, Organisationen und Regime haben. Auch diese Herangehensweise geht wie der Neorealismus von einem anarchischen internationalen System und den Staaten als wichtigsten, rationalen und einheitlichen Akteuren aus. Trotz dieser Annahmen ist jedoch Kooperation im Interesse der beteiligten Staaten möglich. Institutionen bieten nämlich einen Rahmen, um einfacher positive Verhandlungsergebnisse zu erreichen. Der Neoinstitutionalismus argumentiert, dass internationale Institutionen für Staaten eine Möglichkeit darstellen, Probleme kollektiven Handelns und Informationsdefizite zu überwinden. Nach einer funktionalistischen Logik engagieren sich Staaten in internationalen Institutionen, um gemeinsame Resultate zu erzielen und Transaktionskosten zu reduzieren. Das heißt, dass Institutionen den Staaten in einem durch Interdependenz²⁸³ geprägten System weiterhelfen, da sie die Möglichkeit zu kollektiver Beschlussfassung, gemeinsamen Regeln und Normen erleichtern. Regime oder Institutionen, ermöglichen es also den Staaten durch Reduzierung von Unsicherheit und Transaktionskosten, ihre Interessen durch kollektives Handeln besser zu erreichen. Sie sind „Kooperationskatalysatoren, die die Interessen der Staaten [aber] unberührt lassen“²⁸⁴. Die Theorie ist wie der Neorealismus rationalistisch und Staaten definieren nach wie vor auf rationale Weise ihre eigennützigen Interessen, nach deren Maximierung sie streben. Nur um diese besser erreichen zu können, wird internationale Kooperation eingegangen; diese hat aber keinen Einfluss auf die Interessen Staaten, die weiterhin als gegeben angesehen werden.

²⁸² U.a. Keohane (1984), Keohane (1989).

²⁸³ Siehe zur Verknüpfung von Interdependenz und Regimetheorie vor allem Keohane/Nye (1977) und Keohane (1989).

Dieses vorgestellte Verständnis setzt sich bei der Bewertung und Untersuchung von *Entscheidungsprozessen* innerhalb von Institutionen fort. Demnach sind institutionelles Verhalten und institutionalisierte Entscheidungsfindungen immer ein Ergebnis von Entscheidungen rationaler, einheitlicher und strategischer Akteure.²⁸⁵ Dieses Anknüpfen an die Interessen und Handlungen der Individuen ermöglichte das aus ökonomischen und psychologischen Elementen entwickelte Modell der rationalen Handlungswahl. Demnach werden Institutionen als *set of rules* oder Spielform²⁸⁶ im Sinne von Spielregeln definiert. Ein wichtiger Aspekt ist, dass die Ergebnisse kollektiven Handelns dabei als das Aggregat individueller Entscheidungen aufgefasst werden, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Politische Institutionen sind demzufolge lediglich Rahmen, in denen das Verhalten von Akteuren beobachtet werden kann. Die Frage jedoch, ob diese Institutionen einen Einfluss auf das Akteursverhalten ausüben können, spielt im Rational-Choice Model keine große Rolle.²⁸⁷ Innerhalb von Institutionen herrscht eine Logik der Nutzenorientierung, eine Handlungskonsequenz (*logic of consequences*)²⁸⁸ vor, die besagt, dass Handlungen von den Erwartungen über Konsequenzen bestimmt werden und dass Akteure von einer Kosten-Nutzen Analyse angetrieben werden. Diese Akteure werden von Interessen und Präferenzen geleitet, die auf den Interessen der Nationalstaaten beruhen. Vor allem in den letzten Jahren hat dieses klassisch-rationale Organisationsverständnis und das Rational-Choice Modell institutioneller Entscheidungsprozesse viel Kritik erfahren, auf die ich später im Detail eingehen werde.

Rationalistische Ansätze und Europäische Integration

In dem (neo-)realistischen Verständnis spielt die europäische Integration keine große Rolle und wird sehr skeptisch bewertet. Eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten wird zwar keinesfalls ausgeschlossen, aber eine möglichst lose Kooperation ist die wahrscheinlichste und beste Lösung. Die Integration bietet den Nationalstaaten demnach lediglich einen Kooperationsrahmen, um ihre nationalen Interessen besser zu verfolgen. Supranationale Akteure und Institutionen bleiben immer unter Kontrolle der

²⁸⁴ Zangl (2003), S. 125.

²⁸⁵ Olsen (1998), S. 88.

²⁸⁶ Scharpf (2000), S. 37.

²⁸⁷ Zum rationalistischen Institutionalismus siehe weiter unten.

²⁸⁸ Im weiteren Verlauf der Arbeit werde ich den gebräuchlicheren, englischen Begriff verwenden.

Staaten und erlangen nur insoweit Eigenständigkeit, wie dies die nationalen Akteure zulassen. Das neorealistische Verständnis der fortschreitenden europäischen Integration als ein purer Mechanismus der zwischenstaatlichen Kooperation zur Machtsicherung birgt gewisse Probleme in sich. Auch wenn damit vielleicht die Verhandlungen, die zur Errichtung der EU führten, erfasst werden können, greift der Ansatz sehr kurz, wenn es um das komplexe Entscheidungssystem und *Governance*-System sowie die zunehmende Institutionalisierung und Supranationalisierung der EU geht. Man kann dem Ansatz in diesem Zusammenhang sicher zugute halten, dass dies nicht zu seinem zentralen Untersuchungsinteresse gehört und dass er sich mehr mit Erklärungen auf der Systemebene der Integration befasst. Nichtsdestotrotz hat der Neorealismus hier ein Erklärungsproblem, dem sich der Neorealist Joseph Grieco stellt. Er untersucht das Beispiel der Errichtung der Europäischen Währungsunion (EWU), deren Zustandekommen für die neo-realistische Theorie große Erklärungsprobleme darstellt.²⁸⁹ Da die EU-Integration im Allgemeinen und die EWU im Besonderen neo-realistischen Annahmen zuwider zu laufen scheinen, stellt Grieco fest, dass der Neorealismus eine Erklärung für das weitreichende EU-Projekt geben können muss. Für Grieco stehen vier Probleme zentral, die sich dem Neorealismus im Zusammenhang mit der fortschreitenden EU-Integration stellen (grob zusammengefasst: die Annahme der instrumentellen Rationalität der Staaten, der zunehmende Machttransfer an supranationale Institutionen [wie die Kommission], die Rolle Deutschlands und die Tatsache, dass andere Theorieansätze bessere empirische Erklärungsmöglichkeiten für den Prozess bieten).²⁹⁰ Deshalb formuliert Grieco die *voice opportunities* Hypothese. Diese besagt, dass Staaten bei einer Interessenkonvergenz Verhandlungen aufnehmen können, um ihre Zusammenarbeit zu verregeln. Dabei suchen schwächere Staaten nach ausreichenden Möglichkeiten, um ihre Interessen zu artikulieren und eine zu große Dominanz der starken Staaten zu verhindern.²⁹¹ Mit dieser These versucht Grieco somit eine Erweiterung des Neorealismus anzubieten, die die Entstehung der EWU und den Souveränitätstransfer an supranationale Institutionen erklären kann. Allerdings kann meines Erachtens auch dieser Ansatz keine zufrieden stellende neo-realistische

²⁸⁹ Grieco (1995).

²⁹⁰ Ibidem, S. 28 ff.

²⁹¹ Ibidem, S. 35.

Erklärung für den weitreichenden Souveränitätstransfer im Rahmen der europäischen Integration bieten.²⁹²

Auch in dem Verständnis des LI spielen die nationalen Staaten und ihre Regierungen die zentrale Rolle im Integrationsprozess: während die Willens- und Präferenzbildung innerstaatlich geprägt ist, dominiert auf internationaler EU-Ebene weiterhin das Postulat des souveränen Nationalstaates. Wie im Neo-Realismus sind die Staaten, repräsentiert durch ihre Regierungen, die zentralen Akteure des Integrationsprozesses und der Fortgang der Integration wird durch nationalstaatliche Akteure kontrolliert. Allerdings spricht der LI, im Gegensatz zum Neo-Realismus, Institutionen eine wichtigere Rolle zu und erkennt, dass gerade die europäische Integration stark von einem institutionellen Rahmen geprägt ist. Präferenzen, die auf nationaler Ebene in innerstaatlichen Prozessen gebildet werden, werden durch die Regierungen auf intergouvernementaler und institutioneller EU-Ebene verhandelt. Institutionen bieten diesen Verhandlungen einen Rahmen und erleichtern diesen *Bargaining*-Prozess. In Verhandlungen ergeben sich die europäischen Politikergebnisse als Folge der relativen Verhandlungsmacht der Regierungen. Diese Verhandlungsmacht ist wesentlich durch Präferenzintensitäten und die Glaubwürdigkeit von Exit- und Vetodrohungen bestimmt. Die Integration ist also im Gegensatz zu den Annahmen des Neo-Funktionalismus' ein rein politischer und kein technokratischer Prozess.

Joergensen weist darauf hin, dass neo-realistische Ansätze grundlegend vor allem drei Schwachstellen bei der Analyse der europäischen Integration (und der GASP im Besonderen) haben: es gibt sehr wenige theoriefundierte empirische Analysen, es bestehen enorme Probleme Transformationen und veränderte Beziehungen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten zu erklären und viele Untersuchungen und Diplomaten weisen darauf hin, dass nicht bloße Macht, sondern argumentative Strukturen eine große Rolle in der EU spielen.²⁹³ Die neo-realistische Erklärungsschwäche setzt sich bei der Analyse der GASP und der ESVP fort. Der klassische und der neo-realistische Ansatz erklären europäische Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik als ein Produkt von Beziehungen zwischen Staaten in Zeiten der Interdependenz und

²⁹² Cf. Rosamund (2000), S. 134-135.

²⁹³ Joergensen (2004), S. 38.

Globalisierung²⁹⁴, die nur einen Teil ihrer Souveränität abgeben, um sich dadurch Vorteile zu verschaffen. Um die sicherheitspolitische Kooperation zu verstehen, muss man demnach die Machtbalance zwischen den Staaten und die möglichen Vorteile für die Staaten analysieren, die sich durch eine Kooperation und kontrollierte Souveränitätsteilung ergeben. Die Staaten der EU wählen eine sicherheitspolitische Kooperation, die zahlreiche politische Optionen bietet, um ihre nationalen Interessen zu sichern. In dieser Logik müsste die ESVP immer eine rein intergouvernementale Angelegenheit und ein *zero-sum game* bleiben.²⁹⁵ Denn im Bereich der Sicherheitspolitik (die am höchsten Ende des staatlichen Souveränitätsspektrum angesiedelt ist und uneingeschränkt zum Bereich der *high-politics* zählt) bleiben die Regierungen die einzigen Akteure und teilen ihre Souveränität nur minimal und solange, wie ihre nationalen Interessen übereinstimmen und die Kooperation ihnen Vorteile verschafft. Supranationale Institutionen und Akteure spielen in dem Prozess keinerlei Rolle und die Staaten wählen ein Design, in dem nur nach Einstimmigkeitsregel abgestimmt werden kann. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt eine *domaine reservée* der nationalen Regierungen und Akteure, in der keine tiefgehende Integrationsdynamik zu erwarten ist. Dies ist auch wünschenswert, da alles andere als die Kontrolle und Zentralität des Nationalstaates zu einem unnatürlichen System führen würde.²⁹⁶

Die europäische Integration führt auch in dem Verständnis des LI nicht zu einer Schwächung, sondern zu einer Stärkung der Nationalstaaten und ihrer Regierungen. Danach entsteht Integration durch eine rationelle Kosten-Nutzen-Analyse der Nationalstaaten und ist also lediglich das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse und Kompromisslösungen. Supranationale Institutionen dienen nur einer Kosten-Reduzierung zugunsten der Staaten, eine gestaltende Rolle wird ihnen nicht zugestanden. Sie sind bloße Agenten nationalstaatlicher Prinzipale ohne eigenständige Handlungsautonomie. Die supranationale Institutionalisierung der Union, die auf Verhandlungsergebnissen zwischen den Staaten basiert, erklärt sich aus dem

²⁹⁴ Cf. Link (2000).

²⁹⁵ Nach der Vorstellung eines *zero-sum games* (Nullsummenspiel) ist ein Gewinn eines Akteurs nur auf Kosten der Niederlage eines anderen Akteurs zu erlangen. Dieses theoretische Konstrukt setzt komplette Rationalität der handelnden Akteure voraus und wird vor allem von realistischen Theorieansätzen in den Internationalen Beziehungen verwendet. Siehe dazu Evans/Newnham (1998), S. 589 ff..

Interesse der Verhandlungspartner, sich wechselseitig und dauerhaft an ein Politikergebnis zu binden (*credible commitments*).

Demnach wäre die Schaffung und Institutionalisierung der ESVP ein bewusstes Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen. In diesen Verhandlungen haben die Mitgliedsstaaten bezüglich der gemeinsamen Verteidigung eine Übereinstimmung ihrer Präferenzen erlangt. Diese Präferenzen der Staaten bezüglich der ESVP wurden auf innerstaatlicher Ebene gebildet. Um also die Entstehung und Institutionalisierung der ESVP zu verstehen, muss man vorrangig die Bildung dieser nationalen Präferenzen auf innerstaatlicher Ebene analysieren. Denn auf dieser Ebene befinden sich die entscheidenden Gründe und Antriebskräfte für die Entwicklung einer ESVP.

Bezüglich der Methodik befürworten die meisten neorealistischen Denker *parsimony* als eine Stärke ihrer Theorie.²⁹⁷ Das heißt, dass die Theorie durch ihre Schlankheit und wenige Variablen eine möglichst große und umfassende Erklärungskraft entwickeln soll. Wie bereits dargestellt ist die Theorie nicht nur in diesem Punkt sehr stark mit dem Verständnis der Wirtschaftswissenschaften verbunden. Meines Erachtens ist dieses Verständnis sehr problematisch, da durch diese theoretische „Sparsamkeit“ viele Aspekte und Faktoren, die gerade in der europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration eine Rolle spielen, außer Acht gelassen werden. Ich denke, dass gerade die strukturelle Variante des Realismus in vielen wichtigen Punkten ungeeignet ist, um die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses und das Verhalten der Staaten in diesem zu erklären. So haben rationalistische und neorealistische Ansätze große Schwierigkeiten, die (sicherheitspolitische) Entwicklung der EU nach dem Ende des Kalten Kriegs zu erklären. Nach einem realistischen Verständnis hätte es mit dem Verschwinden der sowjetischen Bedrohung und den Zwängen des bipolaren Systems, kaum mehr Antrieb für eine weitere Integration und Verteidigungsallianzen geben dürfen. Gerade bezüglich der GASP und der ESVP im Allgemeinen und bezüglich der Rolle Deutschlands im Besonderen, hat der Realismus vielfältige Erklärungsschwächen. So stellt eben vor allem die zu- statt abnehmende Anbindung Deutschlands an das europäische Integrationsobjekt ein Erklärungsproblem für Realisten dar. Darüber hinaus wurde von realistischen Forschern eine außen- und sicherheitspolitische Integration ausgeschlossen: Mearsheimer sagte kurz

²⁹⁶ Cf. Weiler/Wessels (1989), S. 291.

²⁹⁷ Während Kritiker genau diesen Punkt als Schwäche sehen. Siehe weiter unten.

nach dem Ende des Kalten Krieges sogar das Gegenteil voraus und rechnete damit, dass die Integrationsdynamik immens nachlassen würde und dass sich Europa auf den Weg „back to the future“ machen würde.²⁹⁸ Neben dieser ‚Desintegration‘ und dem Zurückfallen in zwischenstaatliches Machtstreben wurde zudem eine baldige Auflösung der NATO erwartet.²⁹⁹ Diese Fehleinschätzungen untermauern meiner Meinung nach, dass der Neo-Realismus gerade seit dem Ende des Kalten Krieges und mit Bezug auf die EU in vielen Punkten nicht mehr zeitgemäß und ungeeignet ist, die europäische Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erfassen. Dies liegt unter anderem an der Ausblendung innenpolitischer Faktoren und Prozesse, an der Unfähigkeit, die weitreichende Kooperation im Rahmen der EU zu erklären sowie an der Verneinung der Bedeutung von Institutionen, Normen und Werten.

II.2.2.2 Konstruktivistische, reflexive und institutionalistische Ansätze

Es stellt sich die Frage, inwieweit konstruktivistische und institutionalistische Ansätze, auf deren Darstellung und Anwendung ein Schwerpunkt dieser Arbeit liegt, diese Schwächen rationalistischer Ansätze überwinden können. Bei der nun folgenden Darstellung konstruktivistischer und institutionalistischer Ansätze werde ich erst einmal im Allgemeinen auf die Entwicklung und die Grundlagen des Konstruktivismus und anschließend im Besonderen auf detailliertere Ausprägungen und Überlegungen des Konzepts eingehen, die für mein Untersuchungsvorhaben von Bedeutung sind.

Konstruktivistische Ansätze entstanden in den theoretischen Debatten der Internationalen Beziehungen und kritisieren den *mainstream approach* neorealistischer und rationaler Herangehensweisen. Zum ersten muss erwähnt werden, dass unter dem Dach des Konstruktivismus eine Vielzahl von Ansätzen firmieren, die sehr unterschiedlich sind und sich oftmals, bis auf grundlegende Annahmen, widersprechen. Der Ausdruck hat viele Synonyme, so zum Beispiel reflexiv, kognitiv oder interpretativ und häufig ist gar nicht wirklich deutlich, was Konstruktivismus in der Lehre der Internationalen Beziehungen eigentlich genau beinhaltet.³⁰⁰ Daher werde ich nun eine Darstellung

²⁹⁸ Mearsheimer (1990).

²⁹⁹ Mearsheimer (1990), Mearsheimer (1994).

³⁰⁰ Fierke/Joergensen (2001), S. 4.

geben, welche Schwerpunkte der Ansatz des Konstruktivismus nach meinem Verständnis umfasst.³⁰¹

Zuerst möchte ich dazu kurz die „Entstehungsgeschichte“ des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen beleuchten. In einem wichtigen Artikel im Rahmen der Neo-Neo Debatte führt Keohane eine Unterscheidung zwischen rationalistischen und reflexiven / institutionalistischen Ansätzen ein³⁰² und erstmals explizit wird der Begriff Konstruktivismus 1989 von Onuf verwendet.³⁰³ Ein zentraler Artikel für die Entstehung konstruktivistischer Ansätze in den Internationalen Beziehung³⁰⁴ wurde 1986 von Kratochwil und Ruggie veröffentlicht, in dem die Autoren den Widerspruch zwischen einer positivistischen Epistemologie und einer auf Normen basierter Ontologie bei der traditionellen (neorealistischen) Regimeanalyse darstellen. Die in dem Artikel vorgenommene Annäherung an die durch das gesellschaftliche Umfeld geprägte Bedeutung von Rolle von Normen, Ideen und Regeln kann als der entscheidende Schritt in Richtung der konstruktivistischen Wende verstanden werden.³⁰⁵ Auch Wendts Erörterung des *agent-structure* Problems kann als ein wichtiger Schritt bei der Entstehung eines eigenständigen konstruktivistischen IB-Ansatz verstanden werden³⁰⁶ und 1992 verwendet Wendt den Begriff „konstruktivistisch“ erstmals explizit.³⁰⁷

Insgesamt wird Wendt – zweifelsfrei einer der prominentesten konstruktivistischen Forscher - mit seinen Arbeiten³⁰⁸ oft als *der* Repräsentant des, wie bereits gesagt, sehr vielseitigen konstruktivistischen Ansatzes gesehen. Man sollte jedoch sehr vorsichtig damit sein, Wendt als stellvertretend für die gesamte Bandbreite konstruktivistischer

³⁰¹ Im weiteren Verlauf der Arbeit werde ich einen konstruktivistischen Ansatz anwenden und vertreten, der nicht eine postmoderne und dekonstruktivistische Herangehensweise unterstützt, die ausschließlich auf Reflexivität basiert. Forschung in dieser Tradition versteht sich in meinen Augen als purer Kritiker, der nicht zu der Entwicklung einer Untersuchungsprogramms oder testbarer Hypothesen beiträgt. Diese Richtung trägt meines Erachtens nicht zu einer sinnvollen theoretischen Weiterentwicklung und Forschung bei. Ich werde also einen Konstruktivismus vertreten, der eine Mittel- und Mittlerposition zwischen rationalistischen und postmodernen / reflexiven Ansätzen einnimmt. Im Gegensatz zu radikal-konstruktivistischen Ansätzen, vertrete ich also einen „moderaten“ Konstruktivismus. Vergleiche dazu und in dieser Tradition Risse (2003), S. 100 sowie Adler (1997), Checkel (1998) und Christiansen/Joergensen/Wiener (1999).

³⁰² Keohane (1988).

³⁰³ Onuf (1989).

³⁰⁴ Als vorherige und allgemeinere Standardwerke zum Konstruktivismus in den Sozialwissenschaften siehe Berger / Luckmann (1972).

³⁰⁵ Cf. Wiener (2003), S. 144.

³⁰⁶ Wendt (1987). Siehe dazu auch Moravcsik (1999).

³⁰⁷ Wendt (1992).

³⁰⁸ Neben Wendt (1987), Wendt (1992) vor allem das zusammenfassende Werk *Social Theory of International Politics* (1999).

Ansätze zu gebrauchen oder damit gar eine neue Orthodoxie zu etablieren.³⁰⁹ Es ist wichtig hervorzuheben, dass Konstruktivismus vorrangig keine in sich geschlossene Theorie ist (wie beispielsweise der Neorealismus), sondern vielmehr als eine meta-theoretische und methodologische Herangehensweise verstanden werden sollte. Konstruktivismus ist eine bestimmte Position in der Wissenschaftsphilosophie, eine Ontologie, die man als *social theory*³¹⁰ betrachten kann.

Als gemeinsame Grundannahme haben alle Ansätze des konstruktivistischen Lagers gemein, dass sich die Realität nicht unmittelbar erschließen lässt. Vor allem die ‚soziale Welt‘, die uns umgibt, ist nicht direkt zu erschließen, sondern wird durch die Art und Weise konstruiert, wie einzelne Akteure mit Anderen interagieren, und wie diese Akteure sich die ‚reale Welt‘ vorstellen. Es gibt also keine unmittelbare *reality out there* und Tatsachen sprechen nicht für sich selbst. Durch eine Analyse der Welt nimmt man eine bestimmte beobachtende Perspektive ein, denn einen unmittelbaren Zugang zu der zu untersuchenden Welt gibt es nicht. Somit sind alle wahrgenommenen Phänomene der sozialen Welt ein Konstrukt und nicht direkt erkennbar ohne einen Diskurs darüber zu führen.³¹¹

Zwei Zitate scheinen mir sehr geeignet, sich dieser konstruktivistischen Perspektive zu nähern. Adler definiert Konstruktivismus als:

“the view that *the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world.*”³¹²

Darüber hinaus formuliert Ruggie:

“At bottom, constructivism concerns the issue of human consciousness: the role it plays in international relations, and the implications for the logic and methods of social inquiry of taking it seriously. Constructivists hold the view that the building blocks of international reality are ideational as well as material; that ideational

³⁰⁹ Cf. Kratochwil (2000).

³¹⁰ Moravcsik (1999), S. 669.

³¹¹ Onuf (1989).

factors have normative as well as instrumental dimensions; that they express not only individual but also collective intentionality; and that the meaning and significance of ideational factors are not independent of time and place." und dass der Konstruktivismus auf dem in Level individueller Akteure danach strebt "to problematize the identities and interests of states, to show that and how they are socially constructed."³¹³

Aus diesen beiden Zitaten wird deutlich, dass der Konstruktivismus eine Ontologie aufweist, die auf der Konstruktion der sozialen Welt beruht. Zudem beruht die Epistemologie auf der Erkenntnis, dass auch Wissen sozial konstruiert ist.³¹⁴ Im Gegensatz zu materieller Realität besteht soziale Realität nur durch die menschliche Übereinstimmung über deren Existenz. Aus dieser Konstitution der sozialen Welt durch das Handeln und die Interpretationen der Akteure folgt die wechselseitige Konstitution von sozialen Strukturen und Akteuren.

Checkel legt zudem dar, dass Konstruktivismus auf zwei Grundannahmen beruht:

- 1) Die Umgebung, in der Akteure handeln und interagieren ist sowohl materiell wie auch sozial geprägt.
- 2) Diese Umgebung kann die Akteure mit einem Verständnis ihrer Interessen versehen (und kann diese „konstituieren“).³¹⁵

Das bedeutet, dass das Verhalten von Akteuren von Regeln geleitet wird; es herrscht eine ‚Logik des institutionell angemessenen Handelns‘³¹⁶ vor. Regeln und Normen, die Transformation von Interessen und Identitäten, sowie der Einfluss von Ideen sind maßgeblich für soziale Prozesse. Normen werden als kollektive Übereinstimmungen gesehen, die das Verhalten von Akteuren beeinflussen und die Identitäten und

³¹² Adler (1997), S. 322 (Hervorhebung im Original).

³¹³ Ruggie (1998), S. 33.

³¹⁴ Von dieser Vorstellung weicht Wendt ab. In seinen epistemologischen Annahmen, die auf dem wissenschaftlichen Realismus basieren, wählt er einen positivistischen Standpunkt und geht davon aus, dass es eine Realität außerhalb des Beobachtenden gibt. Demzufolge ist Wissenschaft dazu fähig, Wissen über diese Realität zu erlangen.

³¹⁵ Checkel (1998), p. 325-326. Eigene Übersetzung.

³¹⁶ Eine Logik, die der rationalistischen *logic of consequences* gegenüber steht. Siehe dazu weiter unten. Ab jetzt werde ich für ‚Logik des institutionell angemessenen Handelns‘ den englischen Begriff *logic of appropriateness* verwenden.

Interessen der Akteure konstituieren. Zudem haben Normen eine stabilisierende Funktion: „Rules and norms are viewed as means to maintain social order“³¹⁷. Demzufolge sind Intersubjektivität und sozialer Kontext von enormer Wichtigkeit und die Bildung von Identitäten ist ein sozial definierter Prozess, der auf kollektiven Akteursvorstellungen über sich und die Welt beruht. Durch ein kollektives Verständnis erhalten Akteure ein rollenspezifisches Verständnis von sich und den Erwartungshaltungen, die an sie gerichtet sind. Mit diesem konstitutiven Einfluss ist eine Sozialisation der Akteure verbunden. Durch Interaktionsprozesse in einem sozialen und institutionellen Kontext entsteht nämlich ein Prozess des sozialen Lernens³¹⁸, der die Identität von Akteuren beeinflusst und konstituiert. Dabei geht es darum, unter welchen Bedingungen und durch welche Mechanismen Akteure Normen internalisieren. Checkel präsentiert in sehr interessanter Weise drei solcher möglichen Mechanismen, durch die ein Sozialisierungsprozess stattfinden kann: zum ersten durch häufige Interaktion zwischen Akteuren einer bestimmten Gruppe, zum zweiten durch Lern- und Überzeugungsprozesse und zum dritten durch verschiedene Anreizstrukturen.³¹⁹

Zusammengefasst enthält der Konstruktivismus Ansätze, „die die intersubjektive Qualität der sozialen Welt und die wechselseitige Konstitution von Akteur und Struktur betonen und dabei die Rolle von Ideen, konstitutiven Regeln und Normen sowie die endogene Herausbildung von Interessen und Identitäten in den Vordergrund ihrer Analyse stellen“³²⁰.

Kritik an rationalistischen Ansätzen

Das Verständnis konstruktivistischer und reflexiver Ansätze ist natürlich in vielen Punkten eine Kritik des rationalistischen Verständnisses des Neorealismus und dessen individualistischer Methodologie. Es besteht bei dieser Kritik ein Unbehagen mit der theoretischen, ontologischen und methodologischen Herangehensweise dieser Ansätze. Bei der Kritik geht es nicht nur vordringlich darum, was der Neorealismus mit seinen individualistisch-rationalistischen Grundlagen macht, sondern vor allem darum, was er auslöst und übersieht. Rationalistischen Ansätzen wird vorgehalten, zu viele Aspekte in

³¹⁷ Kratochwil (1989), S. 1.

³¹⁸ Zu dem Konzept des *social learning* siehe vor allem Checkel (1999) und Checkel (2001).

³¹⁹ Checkel (2001).

der Analyse nicht zu berücksichtigen und viele Fragen nicht beantworten zu können (beziehungsweise diese erst gar nicht zu stellen). Rein rationalistische Ansätze sind häufig nicht in der Lage, die ganze Dynamik und alle Facetten der sozialen Realität zu erfassen und dass sie viele *blind spots* aufweisen.

So lautet ein grundsätzlicher Vorwurf des Konstruktivismus, dass der Neorealismus durch seine Verwendung eines Rational-Choice Verständnisses, eine sehr minimalistische Herangehensweise präsentiert.³²¹ Dadurch werden viele Faktoren des internationalen Systems übersehen oder sogar falsch interpretiert; die Dynamik und die stabilisierende Wirkung institutioneller Formen zum Beispiel, kann nicht erfasst werden.³²² Kratochwil und Ruggie formulieren die Kritik, dass die traditionelle Regimetheorie durch Verwendung eines Rational-Choice Ansatzes eine mögliche Rolle von Normen in internationalen Institutionen und den Handeln von Staaten a priori ausschließen. Die Tatsache, dass Normen und Regeln im rationalistischen Konzept keine erklärende Rolle spielen können ist ein grundlegendes Problem dieser Ansätze. Rationales Verhalten kann nämlich durch institutionelle Regeln beeinflusst werden, ohne dass dieses Verhalten dadurch nicht mehr strategisch ist oder irrational wird. Informelle *rules of the game*³²³ spielen aber im rationalistischen Verständnis keine Rolle, da Institutionen nur als freiwillig errichtete Rahmen verstanden werden, in dem die nutzenmaximierenden Akteure ihre Interessen verfolgen. Der Einfluss von solchen institutionellen Regeln und Entwicklungen wird völlig ausgeblendet. Dieses mikroökonomische Verständnis führt dazu, dass rationalistische Ansätze kaum fähig sind, die Bildung oder die Transformation von Interessen und Identitäten zu erklären. Denn aufgrund einer statischen Theorie, werden Interessen als exogen und starr angenommen. Dies macht jedoch nicht viel Sinn, da für die Feststellung und die Analyse (nationaler) Interessen immer der konstituierende Kontext von Bedeutung ist. Änderungen und die Transformation von Interessen können durch ein rationalistisches Verständnis von Interessen also nicht analysiert und erklärt werden. Eine Anpassung von Interessen (und deren Wahrnehmung) und eine Identitätsveränderung in und durch Institutionen und deren Regeln sind aber möglich. Dies ist natürlich gerade im dichten und stark verregelten institutionellen Kontext der EU der Fall; aber auch hier wird in

³²⁰ Ulbert (2003), S. 394.

³²¹ U.a. Kratochwil/Ruggie (1986) und Wendt (1992).

³²² Ruggie (1993) und Kratochwil (1993a).

einem rationalistischen Verständnis eine endogene Interessenbildung ausgeschlossen.³²⁴ Oftmals sind daher nicht-rationalistische Ansätze nötig, da der Rationalismus durch seine individualistischen Einschränkungen die Veränderung von Interessen und Identitäten nicht erkennen und erklären kann. Die Annahme, dass Interessen starr und exogen sind, ist eine der hauptsächlichen Schwachpunkte der rationalistischen Theorie und ein grundlegender Ausgangspunkt für die konstruktivistische Kritik. Konstruktivistische Ansätze unterstreichen, dass Identitäten endogen und durch soziale Interaktion konstituiert werden und widersprechen damit rationalistischen Ansätzen, nach denen Identitäten und Interessen exogen geformt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die wieder der Mikroökonomie entnommene Vorstellung der stetigen Nutzenmaximierung problematisch. Denn, wie Thelen und Steinmo es formulieren, „people don't stop at every choice they make in their life and think to themselves, 'Now, what will maximize my self-interest?'. Instead, most of us, most of the time, follow socially defined rules, even when doing so might not be directly in our self-interest“³²⁵. Die Fixierung auf Nutzenmaximierung schränkt die Untersuchungs- und Erklärungsmöglichkeiten rationalistischer Untersuchungen stark ein und führt zu einer „Überrationalisierung“ sozialer Handlungen.

Rationalisten jedoch sehen den individualistischen Ansatz nicht als Problem, sondern eben als Vorteil und Stärke, da dieser eine einfache Hypothesenformulierung sowie generalisierbare Feststellungen ermöglicht und ferner *parsimony* erlaubt.³²⁶ Diese positivistische Vorstellung postuliert, wie das ökonomische Vorbild, dass auch die Sozialwissenschaften generelle Gesetze und Modelle für die soziale Welt erstellen können. Es besteht aber dadurch die Gefahr, dass rationalistische Ansätze in der Lage sind, fast alles zu erklären oder dass sie „mere ad hoc after-rationalizations“³²⁷ werden. Die konstruktivistische Kritik, die auch ich vertreten werde, bemängelt dabei

³²³ Cf. Kratochwil (1993b).

³²⁴ Siehe dazu weiter unten.

³²⁵ Thelen/Steinmo/Longstreth (1992). S. 8.

³²⁶ Siehe hierzu unter anderem Moravcsik (1999). Dieser wirft nämlich konstruktivistischen Ansätzen vor, dass sie ihre Forderungen nicht der Möglichkeit der Falsifizierung aussetzen und kaum testbare Hypothesen entwickeln.

³²⁷ Wind (1997), S. 23.



hauptsächlich die methodologische und ontologische Herangehensweise.³²⁸ Zudem ist eine Falsifizierung rationalistischer Ansätze oft beinahe unmöglich; was aber auf der „Simplizität“ dieser Ansätze beruht, die zum Teil die Gefahr tautologischer Erklärungen in sich bergen. Diese - recht harsch formulierte - Kritik soll keineswegs die vorhandenen Errungenschaften dieser Ansätze in Frage stellen. Eine theoretische und empirische Bereicherung ist es aber, wenn die Grenzen rationalistischer Forschung aufgezeigt werden und Konzepte angewandt werden, die eine Analyse und Erklärung über diese Grenzen hinaus ermöglichen. Denn weder die rationalistische Ontologie, noch die rationalistische Epistemologie sind in der Lage, die institutionelle Konstitution, Beeinflussung und Änderung von staatlichen Interessen und Identitäten der Akteure zu erklären.³²⁹

Konstruktivistisch-institutionalistische Theorieansätze, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird, kritisieren an den rationalistischen *mainstream* Ansätzen nicht nur, dass die Interessen und Identitäten der Staaten als statisch angesehen werden, sondern hinterfragen auch den rationalen Fokus der Schulen, die die Staaten als einheitliche und rationale Akteure in einem anarchischen internationalen System sehen. Hervorgehoben wird dabei, wie bereits dargestellt, dass der soziale und institutionelle Kontext für das Verhalten der Staaten, von großer analytischer Bedeutung ist. Das Primat der Anarchie im internationalen System wird angezweifelt³³⁰ und Institutionen werden in ihrem intersubjektiven und sozialen Kontext untersucht. Dabei spielen gerade in einem institutionalisierten Umfeld Regeln, Normen und Werte eine große Rolle. Denn rationalistische Ansätze übersehen, „dass internationale Regime nicht nur die Interessen von Staaten reflektieren, sondern ihrerseits die Interessen von Staaten prägen – also auch verändern – können“³³¹. Kratochwil und Ruggie betonen in ihrer Herangehensweise an internationale Institutionen deren intersubjektive Bedeutung, die von großer Bedeutung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist.³³² Internationale Institutionen sind für die staatlichen Interessen also konstitutiv und die Interessen selbst

³²⁸ Wie bereits erwähnt ist damit nicht auch eine dekonstruktivistische Vorstellung verbunden, die die Möglichkeit jeglicher empirischer Untersuchung negiert. Diese „comfortable postmodernist position“ (Joergensen 1997, S. 6) strebt gar nicht nach die Formulierung testbarer Hypothesen.

³²⁹ Siehe weiter unten.

³³⁰ Siehe hierzu vor allem Wendt (1992).

³³¹ Zangl (2003), S. 136.

³³² Kratochwil/Ruggie (1986).

können sich verändern. Demnach spielen die soziale Umgebung sowie Systeme von institutionellen Normen und Prinzipien, in denen Institutionen eingebettet sind, eine wichtige Rolle. Diese Normen und Werte beeinflussen und prägen internationale Institutionen, deren Akteure und Handlungen. Es besteht eine wechselseitige Beeinflussung und Anpassung von Identitäten und Interessen zwischen Akteuren und Institutionen. Grundlegend wichtig ist, dass Institutionen das Handeln individueller und kollektiver Akteure lenken und koordinieren, indem sie erwartbare Handlungsmuster bereitstellen. Sie geben bestimmte Situationsdefinitionen vor und erfüllen Koordinationsfunktionen bzw. üben eine Ordnungsfunktion aus.³³³ Zusammenfassend hat die *Research Agenda* des Konstruktivismus die Analyse von internationalen Institutionen also um die Fokussierung auf die intersubjektive Natur und die soziale Bedeutung institutioneller Konstruktionen erweitert.³³⁴

Organisations- und Institutionalisierungstheorie

Konzepte, die diese institutionelle Konstitution, Beeinflussung und Änderung von Interessen und Identitäten der Akteure erfassen können, sind institutionalistische Ansätze, die auf einer konstruktivistischen Perspektive basieren. Mit diesen soll in dieser Arbeit das *policy-making* der ESVP besser untersucht werden, als dies der dominante intergouvernementale Ansatz kann.

Grundsätzlich werden in der Literatur drei verschiedene Ansätze von Institutionalisierungstheorien unterschieden: ein rationalistischer, ein historischer und ein soziologischer Institutionalismus.³³⁵ Die bereits diskutierte erste Variante basiert dabei auf einem rationalistischen Verständnis, wonach Staaten nur kooperieren, um dadurch ihre Ziele besser erreichen zu können. Dementsprechend werden Institutionen dann auch so eingerichtet, dass sie dabei helfen, diese Ziele zu erreichen. Dieser rationalistische Institutionalismus beruht freilich auf einem *Rational Choice* Verständnis, nach dem Akteure sich in Institutionen strategisch verhalten, um ihre exogen definierten Ziele zu erreichen. Der rationalistische Institutionalismus konzentriert sich vorrangig auf individuelle Akteure und blendet den Einfluss von

³³³ Göhler (1994), S.22.

³³⁴ Simmons/Martin (2002), S. 34.

³³⁵ Unterscheidung nach Hall/Taylor (1996).

dichten Institutionen auf diese Akteure größtenteils aus.³³⁶ Die zweite Variante des Institutionalismus ist der historische Institutionalismus. Dieser nimmt eine Mittelposition zwischen der rationalistischen Position und dem soziologischen Institutionalismus (den ich gleich detailliert darstellen werde) ein.³³⁷ Der historische Institutionalismus, der vor allem auf Arbeiten von Pierson basiert³³⁸, benutzt das Konzept der *path dependency* und hebt die Bedeutung vergangener Entscheidungen und Verpflichtungen für die weitere Entwicklung von Institutionen hervor. Die Einbeziehung der zeitlichen Entwicklung steht zentral und lässt Lücken in den Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Staaten entstehen: „In a number of instances, the short-term preoccupations of institutional designers have led them to make decisions that undermined long-term member-state control“³³⁹. Für die Staaten entstehen also unbeabsichtigte Folgen nach der Errichtung von Institutionen, die sie nicht uneingeschränkt kontrollieren können; Agenten errichten Institutionen und werden gleichzeitig von diesen eingeschränkt.

Die dritte Variante des Institutionalismus ist unter der Bezeichnung soziologischer oder konstruktivistischer Institutionalismus bekannt. Danach werden Institutionen breiter definiert und die Konstitution von Akteuren durch Institutionen steht im Vordergrund. Aus der grundlegenden ontologischen Perspektive des Konstruktivismus folgen Konsequenzen für die handlungstheoretische Ebene auf der eine bestimmte Handlungslogik basiert. Der rationalistischen *logic of consequences* wird dementsprechend eine *logic of appropriateness* entgegengesetzt. Demnach herrschen in Organisationen und Institutionen häufig standardisierte Regeln und eine Routine vor, die „angemessene“ Entscheidungen für spezielle Aufgaben und Probleme zur Folge haben. Institutionen üben demnach auf das Handeln, die Interessen und die Identitäten der Akteure einen konstituierenden Einfluss aus. “Expectations, preferences, experiences and interpretations of the actions of others are all constructed within political institutions”³⁴⁰ und “Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for

³³⁶ Und läuft dabei u.a. Gefahr, die institutionelle Dynamik und Komplexität der EU auszublenden. Siehe dazu Garrett and Tsebelis (1996) und weiter unten.

³³⁷ Siehe u.a. Aspinwall/Schneider (2001), S. 10.

³³⁸ Siehe exemplarisch Pierson (1996).

³³⁹ Pierson (1996), S. 156.

action by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations"³⁴¹. So skizzieren die „Wiederentdecker“ der Institutionen, James March und Johan P. Olsen, mit ihrem Institutionalismus den Inhalt von Institutionen und das regel- und normgeleitete Verhalten von Akteuren. Diese *logic of appropriateness* betont im Gegensatz zur rationalistischen Logik die substantielle Bedeutung von institutionalisierten Regeln, Identitäten und Normen innerhalb von Institutionen. Diese „regulate the use of authority and power and provide actors with resources, legitimacy, standards of evaluation, perceptions, identities and a sense of meaning“³⁴². Das bedeutet, dass Institutionen politische Akteure durch die Zuweisung von Aufgaben, Status und Orientierung konstituieren. Institutionelle Handlungen basieren auf Regeln und Normen und werden von bestimmten Rollen oder Identitäten beeinflusst.³⁴³ Dadurch werden die Interessen und Handlungen der individuellen Akteure verändert. Dies ist der zentrale Kritikpunkt einer *logic of appropriateness* an rationalistischen Modellen, die auf einer *logic of consequences* beruhen. Organisationen entwickeln demnach nicht nur eigene Identitäten und Regelsysteme, sondern zum Teil auch eigene Ziele, die von denen der teilnehmenden Staaten abweichen können und deren Macht beeinflussen. Darüber hinaus findet ein Sozialisationsprozess statt, der vor der Festlegung von festen Interessen stattfindet. Dadurch kann die Akteurswahrnehmung dessen, was rationales Verhalten ist, beeinflusst werden.³⁴⁴ Organisationen haben zudem eigene und selektive Wahrnehmungskategorien, die auf der Identität und Struktur der Institution beruhen.

Der soziologisch-konstruktivistische Institutionalismus sieht also individuelles Handeln als ein auf Regeln basierendes Handeln, das bestimmten Normen folgt. Diese Theorie kritisiert am rationalistischen Ansatz, dass soziale Handlungen „cannot be reduced to aggregations or consequences of individuals motives and attributes“³⁴⁵. Akteure sowie deren Handlungen und Präferenzen müssen als Produkte intersubjektiver Strukturen und sozialer Interaktionen verstanden werden.³⁴⁶ Institutionen entwickeln eigene Regeln und

³⁴⁰ March/Olsen (1989), S. 39.

³⁴¹ March/Olsen (1998), S. 951

³⁴² Olsen (1998), S. 96.

³⁴³ March/Olsen (1998), S. 951.

³⁴⁴ Neben Olsen siehe auch Kratochwil (1989).

³⁴⁵ DiMaggio/Powell (1991), S. 8.

³⁴⁶ Schimmelfennig (2001), S. 58.

Normen, die individuelles Handeln stark beeinflussen. Akteure nehmen ein standardisiertes Verhalten an und folgen den Zielen ihrer Institution. Die Vorstellung, dass Akteure immer egoistisch und instrumental handeln wird abgelehnt und Rationalität wird als konstruiert gesehen.³⁴⁷

Zusammenfassend unterstreicht die soziologisch-konstruktivistische Perspektive die Beschränkungen, die Rational-Choice Modelle bei der Erklärung von institutionellen Entscheidungsprozessen haben. Demnach ist damit nur selten eine geeignete Annäherung an die empirische Realität möglich, weshalb eine weiter reichende Theorie notwendig ist.³⁴⁸ Diese muss sich wie bereits erwähnt auf sozial konstruierte Praktiken, Regeln und Normen konzentrieren, die Institutionen zugrunde liegen und das „angemessene“ Verhalten für bestimmte Akteure in bestimmten Organisationen bestimmen.³⁴⁹ Neben einem Normen- und Regelsystem sind Institutionen auch ein Muster sozialer Beziehungen und haben einen Ordnungs- und Regelcharakter. Die für diese Arbeit mitentscheidende Frage dabei ist, wie viel Handlungsspielraum die Akteure und Staaten in den Institutionen der ESVP haben, bzw. welche Bedeutung andere Handlungseinflüsse besitzen, die sich unabhängig von Handlungsregeln entwickeln können (wie z.B. Wertehaltungen, Ideen, Wissen).

Konstruktivismus und Europäische Integration

Wie bewerten also nunmehr konstruktivistisch-institutionalistische Ansätze die Europäische Integration und die ESVP? Was können diese zur Integrationsforschung beitragen und was haben sie rationalistischen Ansätzen voraus? Letztere Frage beantworten Christiansen, Joergensen und Wiener sehr treffend und prägnant:

³⁴⁷ Darüber hinaus wird eine rationalistische *logic of consequences* aufgrund folgender Argumente kritisiert [Für eine gute Zusammenfassung dieser Argumente siehe Olsen (1998)]: Organisationen sind meistens nicht lediglich „rational-decision making machines“ [Olsen (1998), S. 89] einheitlicher Akteure, und die Entscheidungen werden nicht von vollständig informierten Akteuren getroffen. Zudem ist institutionelles Handeln häufig von *standard operating procedures* bestimmt und es werden verfügbare und nicht zwingend effiziente Entscheidungen getroffen, die bestimmten intra-institutionellen Regeln und Praktiken folgen. Diese *standard operating procedures* definieren innerhalb einer Organisation zudem, was vernünftig und normal ist. Cohen, March und Olsen argumentieren in ihrem *garbage can model* [Cohen/March/Olsen (1972)], dass Entscheidungen über bestimmte Probleme von der temporären Reihenfolge der Lösungen und Probleme bestimmt werden und nicht von einer funktionalen Reihenfolge oder einer effizienten Problemlösung. Das bedeutet, dass Lösungen und Probleme durch ihre gleichzeitige Präsenz und nicht durch eine Bewertung der Effizienz oder Wichtigkeit verbunden werden.

³⁴⁸ Siehe hierzu Olsen 1998, S. 7.

³⁴⁹ March/Olsen (1998), S. 948.

„What then makes constructivism particularly well-suited for research on European integration? A significant amount of evidence suggests that, as a process, European integration has a *transformative* impact on the European state system and its constituent units. European integration itself has changed over the years, and it is reasonable to assume that in the process agents' identity and subsequently their interests and behaviour have equally changed. While this aspect of change can be theorized in constructivist perspectives, it will remain largely invisible in approaches that neglect identity formation and / or assume interests to be given exogenously.“³⁵⁰

Der zentrale Punkt, dass das institutionelle Gefüge der EU die Identitäten und Interessen ihrer Mitgliedsstaaten beeinflusst, wird in diesem Zitat deutlich. Was nach konstruktivistischem Verständnis für internationale Institutionen im Allgemeinen gilt, gilt für die EU besonders stark. Denn gerade die EU ist nicht nur durch ein weites Vertragswerk verreguliert, sondern wird auch von ungeschriebenen Gesetzen, geteilten Erwartungen, informellen Regeln und kollektiven Bedeutungsgehalten und Übereinkommen geprägt und gelenkt. Die EU ist in vielen Punkten mehr als ein „successful intergovernmental regime“³⁵¹ und wird von gemeinsamen Werten, Normen, Ideen und Regeln getragen, die in den institutionellen Entscheidungsfindungsprozessen eine große Rolle spielen.

Zudem wird in dem Zitat hervorgehoben, dass rationalistische Perspektiven mit ihrer minimalistischen, auf Rational-Choice basierten Herangehensweise häufig unzureichend sind, um die Identitätsbildung und Interessentransformation im dynamischen Politiksystem der EU zu erfassen. Es wird aus einem konstruktivistischen Blickpunkt angenommen, dass die Institution EU die Wahrnehmungen der Interessen, der Identität und der Rolle der teilnehmenden Akteure verändert. Stellvertretend für diese Überzeugungen ist die Untersuchung von Checkel, der beweist, wie wichtig die Institution EU für die Bildung der Identität der Mitgliedsstaaten ist.³⁵² Danach werden im Rahmen der EU nicht nur fixe Interessen nutzenmaximierender Akteure verhandelt,

³⁵⁰ Christiansen/Joergensen/Wiener (1999), S. 529. Hervorhebung im Original.

³⁵¹ Moravcsik (1993).

³⁵² Checkel (1998).

sondern diese bilden eigene Normen und Identitäten. Es werden kollektiv geteilte Bedeutungsgehalte entwickelt, die ein angemessenes Verhalten und Handeln ermöglichen. Die Institution EU und deren *policy-making* Prozess konstituieren in einem intersubjektiven Prozess die Präferenzen und die Identitäten der Mitgliedsstaaten und deren Akteure. Bereits aus Kratochwil und Ruggies „State of the art“³⁵³ kann man den Nutzen reflexiver Ansätze für die Integrationsforschung ableiten: der soziale Kontext und die subjektive Bedeutung der EU-Institutionen kann erfasst werden und die epistemologischen Grundlage reflexiver Ansätze widersprechen nicht ihrer Ontologie.

Rules of appropriateness herrschen gerade in den Institutionen der EU vor und ein Sozialisierungsprozess der Akteure findet wechselseitig mit der Interessen- und Identitätsformation derer statt. Dabei findet eine endogene Interessenformation statt, die ein methodologischer Individualismus a priori ausschließt. Die Reduzierung auf eine nutzenmaximierende Ontologie und die Annahme einer exogenen Interessenbildung schränkt die Erklärungsmöglichkeiten rationalistischer Ansätze für die europäische Integration stark ein. Gerade im verregulierten und dichten Politikprozess der EU werden Interessen jedoch nicht nur exogen formuliert, wie Sandholtz kritisiert: „the intergovernmentalist arguments assumes that states form their preferences via some hermetic national process, then bring their interests to Brussels“³⁵⁴. Nur eine Erweiterung rationalistischer Ansätze ermöglicht die Endogenisierung von Interessen. Es soll also für die vorliegende Arbeit ein Ansatz entwickelt werden, der dies kann und der die *blind spots* und Schwächen rein rationalistisch-individualistischer Ansätze bei der Untersuchung der sicherheitspolitischen Integration in der EU überwinden kann. Dabei werde ich Risse folgen, nach dem ein konstruktivistisches Vorgehen vorrangig in zwei Punkten zum Verständnis und zur Analyse der europäischen Integration beitragen kann:

- 1) Die wechselseitige Konstituiertheit von Akteur und Struktur erlaubt ein sehr weitreichendes Verständnis der Integration,

³⁵³ Siehe Fußnote 321.

³⁵⁴ Sandholtz (1993), S. 3.

- 2) Der Einfluss der EU auf Identitäten und Interessen der Akteure kann erfasst werden.³⁵⁵

Es sollte auch hervorgehoben werden, dass der Konstruktivismus keine substantielle Integrationstheorie – wie beispielsweise der Neofunktionalismus – ist, sondern dass er vielmehr eine bestimmte und vorrangig ontologische Perspektive zum Verständnis der europäischen Integration darstellt.³⁵⁶ Aus dem konstruktivistischen Institutionalismus können jedoch Hypothesen abgeleitet werden, die dann gegen rationalistische Annahmen getestet werden können.³⁵⁷

Um aus einer konstruktivistischen Perspektive die Entstehung und den Entscheidungsfindungsprozess der ESVP zu analysieren, muss man sich mit den Werten und Normen sowie den Diskursen und Überzeugungen befassen, die dem Prozess und den Handlungen der Mitgliedsstaaten und Akteuren zugrunde liegen. Um den ganzen Umfang der ESVP-Entwicklungen zu verstehen, muss man auch im intergouvernementalen Pfeiler der EU die Regeln und Normen und sich verändernde Identitäten betrachten, die diese prägen und beeinflussen. Damit können vor allem die normativen Grundlagen, die den Prozess beeinflussen, erfasst werden. Die in der ESVP handelnden Akteure (auch wenn diese als Agenten der Staaten handeln) und deren Handlungen sind meines Erachtens nicht ausschließlich strategisch, nutzenorientiert und -maximierend, sondern werden von den institutionellen Strukturen und Regeln der Institution ESVP beeinflusst, geprägt und verändert. Nationale Präferenzen und Interessen werden innerhalb der Institution ESVP und deren Umfeld beeinflusst und sind nicht statisch. Innerhalb der Institutionen und den Entscheidungsstrukturen der ESVP bilden die Akteure durch einen Sozialisierungsprozess eigene Rollen und Identitäten und verinnerlichen die Erwartungen, Sichtweisen und Werte der anderen beteiligten Akteure. Um diesen Einfluss und diese Entwicklungen zu untersuchen braucht man ein institutionalistisch-kognitives Modell, das die Bedeutung von Rollen, Regeln, Identitäten und Erwartungen betont und in die Analyse einbezieht. Diese

³⁵⁵ Risse (2004), S. 165-166. Der Autor erweitert die zwei vorgestellten Punkte noch um den Vorteil der Einbeziehungen kommunikativer Praxen und diskursiver Analyse.

³⁵⁶ Genau so wenig ist der Konstruktivismus, wie bereits dargestellt, eine substantielle Theorie der Internationalen Beziehungen und wird oftmals sogar eher als eine Metatheorie verstanden. Dies hat die konstruktivistische Beziehung mit dem Rational Choice-Ansatz gemein. Cf. Risse (2003), S. 101.

Herangehensweise liefert, wie gesagt, dort Erklärungsmöglichkeiten und -ansätze, wo rein rationalistische Modelle neue Entwicklungen der ESVP nicht erfassen und erklären können. Zu zeigen, inwieweit eine konstruktivistisch-institutionalistische Perspektive bestimmte Faktoren und Dynamiken der ESVP erfassen und erklären kann, die mit rein rationalistischen Ansätze nicht erkennbar sind, ist ein zentrales Anliegen des Empirieteils der vorliegenden Arbeit, in der die angestellten theoretischen Überlegungen auf meine empirische Untersuchung angewandt werden.

Das Konzept der strategischen Kultur

Ein weiterer analytischer Ansatz aus dem Theoriefeld der Internationalen Beziehungen und der Internationalen Sicherheitsstudien, der bei der Untersuchung der ESVP in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, ist der Ansatz der „strategic culture“. Dieser Ansatz basiert auch auf einem eher konstruktivistischen Verständnis und wählt einen kulturellen Ansatz, der den Einfluss von geschichtlichen Erfahrungen, Werten und Normen in den strategischen Entscheidungen von Staaten hervorhebt und den rein rationalistischen Ansatz des Neorealismus und dessen Bild über den Staat anzweifelt. Bevor ich auf die aktuelle Verwendung des Konzeptes und die konkrete Bedeutung des Ansatzes für die ESVP und die vorliegende Arbeit eingehe (und diesen in das analytische Konzept der Arbeit einbinden werde), möchte ich kurz die Entwicklung und die verschiedenen Ausprägungen des Konzeptes beleuchten. Dabei sind diesbezüglich vor allem die richtungsweisenden Arbeiten von Alistair Johnston und Colin Gray von Belang, die im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen. Zudem werde ich die Kritik des Ansatzes an neorealistischen Theorien sowie methodologische und konzeptionelle Probleme und Schwächen des Ansatzes der strategischen Kultur darstellen.

Der Begriff der „strategic culture“, der vor allem in der heutigen Forschung über die verteidigungspolitische Komponente der EU eine Renaissance erlebt³⁵⁸, geht ursprünglich auf Jack Snyder zurück, der diesen in einem Report für die RAND Corporation zur Untersuchung des bipolaren Systems zur Zeit des Kalten Krieges verwendete. Snyder definiert strategische Kultur dabei als „the sum total of ideas,

³⁵⁷ Cf. Risse (2004), S. 174.

conditional emotional responses and patterns of habitual behaviour that members of a national strategic community have acquired through instruction and imitation and share with each other"³⁵⁹ und unterstreicht den Einfluss von Ideen und politischer Kultur sowie der nationalen Geschichte auf strategische Entscheidungen von Staaten. Nach der Arbeit von Snyder befassten sich verschiedene Autoren und Denkschulen mit dem Konzept der strategischen Kultur. Diese können nach einer Einteilung von Alistair Johnston in drei Generationen unterteilt werden, die verschiedene analytische, definitorische und methodologische Konzipierungen von strategischer Kultur vorgestellt haben³⁶⁰, wobei für die heutige Verwendung des Konzepts vor allem die Unterschiede zwischen der ersten und der dritten Generation wichtig sind.³⁶¹ Dabei kann man vereinfachend sagen, dass es den Vertretern der ersten Generation vor allem darum ging, die Grundlagen strategischer Kultur und strategischen Handelns zu „verstehen“, während es den Vertretern der dritten Generation vorrangig darum ging diese zu „erklären“. Der ersten Generation, deren Forschungsschwerpunkt das internationale System zu Zeiten des Kalten Krieges war, gehörte neben Snyder vor allem Colin Gray an, während Alistair Johnston der wohl wichtigste Vertreter der dritten Generation ist.³⁶² Gemeinsam ist den verschiedenen grundlegenden Arbeiten des Ansatzes - trotz

³⁵⁸ Siehe dazu unter anderem die Arbeiten von Hadfield (2005), Cornish und Edwards (2005), Meyer (2004), Meyer (2005), Martinsen (2004), Heiselberg (2003), Howorth (2002a) u.a., auf die ich weiter unten eingehen werde.

³⁵⁹ Snyder (1977), S. 4.

³⁶⁰ Cf. Johnston (1995).

³⁶¹ Die Vertreter und Forschungen der so genannten zweiten Generation sind dabei im Allgemeinen, sowie im Besonderen für die vorliegende Arbeit von geringerer Bedeutung. Nach der Einteilung Johnstons befassten sich die Arbeiten der zweiten Generation - die vorrangig auf Mitte der 1980er zu datieren sind - mit der strategischen Kultur zu Zeiten des Kalten Krieges und bedienten sich dabei einer gramscianischen Perspektive. Dabei befassten sich die Vertreter dieser Generation vorrangig mit der Frage, wie Kultur als diskursives Instrument verwendet wird, um strategische Entscheidungen zu erklären und zu legitimieren. In diesem Zusammenhang wiesen sie auf Unterschiede zwischen erklärten und tatsächlichen strategischen Doktrinen hin.

³⁶² In einer grundlegenden Arbeit von Johnston [in der der Autor die strategische Kultur der Ming Dynastie (1368-1644) im Kampf gegen die Mongolen untersucht], trägt der Autor bedeutend zur konzeptionellen Entwicklung und zur wegbereitenden Debatte des Konzeptes bei. Er definiert strategische Kultur dabei als "ranked grand strategic preferences derived from central paradigmatic assumptions about the nature of conflict and the enemy, and collectively shared by decision-makers" [Johnston (1995), S. ix.] Bei seiner analytischen Verwendung des Konzeptes verwendet Johnston einen sehr positivistisch-wissenschaftlichen Ansatz à la Popper und unterstreicht, dass das Konzept als ein analytisches Werkzeug konzipiert werden muss, das falsifizierbar ist und das den Zusammenhang zwischen Ideen und strategischen Entscheidungen empirisch fassbar macht. Hauptsächlich aufgrund dieser Forderung kritisiert Johnston die Untersuchungen der ersten Generation und wirft dieser zu viele Schwachpunkte und definitorische Mängel vor. Seine zentrale Kritik lautet, dass die erste Generation ein Forschungsprogramm entwickelt hat, das nicht empirisch zu testen ist und dass "the independent and dependent variable were diffuse, sweepingly broad, and the arguments highly deterministic" [Johnston (1995), S. 5]. Zur Überwindung dieser Schwäche schlägt er vor, das Element Verhalten bewusst auszuschließen bzw. abzukoppeln und dieses durch die unabhängige Variable strategische Kultur zu erklären. So will er es ermöglichen, den Ansatz der strategischen Kultur einem

einiger fundamentaler Unterschiede sowie theoretischer und methodologischer Differenzen - die Kritik an rein rationalistischen Analysen der internationalen Systems. Der Ansatz der strategischen Kultur kritisiert das Staatenbild des dominanten neorealistischen Paradigmas und dessen strukturelle und rationalistischen Analyse von Staaten und deren Verhalten im internationalen System. Der zentrale Kritikpunkt ist dabei im Besonderen die Ausblendung von historischen und domestisch-kulturellen Faktoren, die der Neorealismus bei der Analyse strategischer Entscheidungen von Staaten vornimmt. Im Allgemeinen wird dabei die konstruktivistische Ansicht vertreten, dass materielle Strukturen ihre Bedeutung erst durch einen sozialen Kontext erhalten und dass ideelle Faktoren dabei eine zentrale Rolle spielen. Anhänger eines kulturellen Ansatzes kritisieren, dass dem Neorealismus wichtige Einsichten verwehrt bleiben, da er Staaten als undifferenzierte Einheiten sieht, in denen verschiedene strategische Eliten in gleichen Situationen die gleichen Entscheidungen treffen würden. Johnston argumentiert hingegen, dass "particular sets of elites socialized in different strategic cultures will make different choices when placed in similar situations. Thus the strategic culture approach challenges ahistorical and acultural explanations of strategic choice by rooting strategic preferences deep in history and culture, and not predominantly in system structure, or the distribution of state capabilities"³⁶³.

Theorietest zu unterziehen und schlägt eine Operationalisierung des Konzeptes vor, die das Konzept fassbarer und falsifizierbar macht. Um Arbeiten, die den Ansatz der strategischen verwenden auf eine methodologisch stabilere Basis zu stellen, entwickelt er ein Forschungsdesign, das bestimmten Regeln und Grundlagen folgt, um die Effekte strategischer Kultur auf konkrete Entscheidungen isoliert analysieren zu können. In diesem Zusammenhang hebt er hervor, dass das Konzept der strategischen Kultur seiner Ansicht aus zwei grundlegenden Elementen besteht: einem zentralen Paradigma und einem abgestuften Set strategischer Präferenzen [siehe für weitere Details Johnston (1995) und Johnston (1999)].

In einer direkten Reaktion auf Johnston, verteidigt Colin Gray die Arbeiten der ersten Generation und geht auf die von Johnston formulierte Kritik ein. Vorrangig hebt er hervor, dass Johnstons Theoriewerk auf einem Missverständnis bezüglich der Beschaffenheit von strategischer Kultur und einem falschen Streben nach einer Trennung von Ideen / Kultur und Verhalten beruht [Gray (1999)]. Gray argumentiert, dass es konzeptuell unmöglich ist, Kultur und Verhalten voneinander zu trennen und dass Kultur als Kontext gesehen werden muss, der strategische Entscheidungen von politischen Akteuren beeinflusst. Kultur sollte seiner Ansicht nach also nicht als eine erklärende Variable verwendet werden, sondern als ein Kontextfaktor, der Handlungen und Entscheidungen erklärt. Johnstons Streben nach einer falsifizierbaren Verwendung des Konzeptes ist Gray zufolge "driven by the needs of theory building rather than by the character of the subject" [Gray (1999), S. 54]. Nach seinem Verständnis, sind die Elemente strategische Kultur und strategisches Verhalten untrennbar miteinander verwoben, und das Konzept der strategischen Kultur Kontext ermöglicht keine reliable Kausalität. Johnston geht seinerseits in einem weiteren Artikel auf die Reaktion Grays ein und verteidigt seine Herangehensweise und seine Anwendung des Konzeptes der strategischen Kultur. Dabei wirft er Gray vor, dass dieser einen tautologischen Ansatz vertritt, der aussagt, dass "everything matters and that everything is connected to everything else". Zudem unterstreicht er weiterhin die Wichtigkeit und die Notwendigkeit einer falsifizierbaren Forschung über strategische Kultur [Johnston (1999), S. 519 ff].

³⁶³ Johnston (1995), S. 3.

Der kulturelle Ansatz des Konzeptes der strategischen Kultur wird in vielen Punkten auch selber kritisiert und vor allem seine analytische Erklärungskraft wird vielfach angezweifelt. Selbst bei Anhängern des Ansatzes herrscht keine Einigkeit darüber, wie der Begriff genau definiert, operationalisiert und in der empirischen Forschung angewendet werden soll. Ein zentrales Problem ist dabei, den Zusammenhang zwischen Ideen und konkreten Entscheidungen empirisch zu beweisen und festzustellen. Darüber hinaus ist das Konzept sehr breit und weitreichend, was bei der konkreten empirischen Anwendung problematisch ist. Neben definitorischen und methodologischen Problemen, stellt sich für die vorliegende Arbeit vorrangig die Frage, wie die strategische Kultur der EU als internationale Organisation *sui generis* zu beschreiben und zu untersuchen ist. Nach einer Übersicht einiger Herangehensweise an diese Frage, werde ich im nächsten Teil darstellen, wie ich das Konzept der strategischen Kultur in der vorliegenden Arbeit zur Untersuchung der ESVP anwenden werde.

Strategische Kultur und die ESVP

Die meisten und traditionellen Arbeiten zu strategischer Kultur befassen sich mit nationalen Aspekten einer strategischen Kultur und der Ansatz wurde hauptsächlich zur Analyse von Nationalstaaten und ihren strategischen Handlungen im internationalen System verwendet. Die Analyse der strategischen Kultur internationaler Organisationen wurde dabei nicht vorgenommen. In den letzten Jahren wurde der Begriff jedoch zunehmend im Bereich der europäischen Integrationsforschung und bei der Analyse der Entwicklung der EU zu einem internationalen Akteur mit verteidigungspolitischer Komponente verwendet. Dabei ist die ESVP und ihre Entscheidungsfindungsmechanismen und -kultur vermutlich ein sehr fruchtbares Analyseobjekt für das Konzept der strategischen Kultur. Es drängt sich in diesem Zusammenhang die Frage auf, inwieweit das Konzept geeignet ist zu untersuchen, ob die verschiedenen Mitgliedsstaaten im Rahmen der ESVP eine zunehmend gemeinsame Wahrnehmung über die Welt, internationale Gefahren und den Einsatz militärischer Gewalt entwickeln.

„Wir müssen eine *Strategie-Kultur* entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“³⁶⁴. So beschreibt die Europäische Sicherheitsstrategie die Notwendigkeit der Entwicklung einer strategischen Kultur im Rahmen der ESVP. Spätestens seit der Verabschiedung dieser Europäischen Sicherheitsstrategie ist die Debatte um eine strategische Kultur der EU sowohl in der europäischen Politik wie auch in der europäischen Integrationsforschung voll entbrannt. Arbeiten, die sich mit strategischer Kultur im Zusammenhang mit der ESVP beschäftigen, weisen dabei sehr unterschiedliche Herangehensweisen, Schwerpunkte und Bewertungen vor. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es vor allem unterschiedliche Antworten auf die Frage, ob das Konzept nützlich zur Analyse der verteidigungspolitischen Komponente der EU ist und ob die EU eine eigene strategische Kultur entwickelt. Vor allem letztere Frage spielt in der aktuellen Verwendung des Begriffs im Kontext der ESVP eine zentrale Rolle. Bevor ich das Konzept im dritten Unterteil dieses Kapitels konkret auf mein Untersuchungsvorhaben anwende und erkläre warum es für die vorliegende Arbeit von außerordentlicher Bedeutung ist, werde ich nun einige bereits vorgenommene Arbeiten in diesem Kontext darstellen.

Eine recht einfache Herangehensweise wählen Cornish und Edwards, die strategische Kultur der EU schlichtweg als “political and institutional confidence and processes to deploy military force, coupled with external recognition of the EU as a legitimate actor in the international sphere”³⁶⁵ definieren. Sie gelangen zu der Feststellung, dass eine strategische Kultur der EU im Entstehen begriffen ist und dass die EU in diesem Zusammenhang als ein ernstzunehmender strategischer Akteur zu beurteilen ist.

Ein weiteres Beispiel für eine recht lose und lockere Verwendung des Konzeptes in der aktuellen Diskussion bieten diverse Autoren in einer Sonderausgabe des Oxford Journal of Good Governance mit dem Titel “A Strategic Culture for Europe”.³⁶⁶ In diesem beschäftigen sich Wissenschaftler und vor allem auch politische Entscheidungsträger mit der Frage, ob eine strategische Kultur der EU entsteht, was deren Probleme sind und ob eine solche nötig ist. Die Beiträge nähern sich dem Thema mit einer eher praktischen Relevanz und aus einem meist untheoretischen Blickwinkel. Die Frage, wie eine

³⁶⁴ Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Hervorhebung durch mich; siehe dazu weiterführend Fußnoten 16 und 83.

³⁶⁵ Cornish and Edwards (2005). S. 802.

strategische Kultur der EU zu definieren ist und ob eine solche besteht, wird dabei sehr unterschiedlich beantwortet. So weist beispielsweise Michael Baun darauf hin, dass die EU auch ein strategischer Akteur sein kann, ohne eine vollständige strategische Kultur entwickelt zu haben. Vielmehr erwartet er, dass eine solche im Laufe der Zeit und mit zunehmenden Erfahrungen und konkreten Aktionen im strategischen Bereich erwachsen wird.³⁶⁷

Es gibt aber auch kritische Stimmen, die davon abraten nach einer strategischen Kultur der EU zu streben und die vor den Gefahren eines solchen Strebens warnen. So argumentiert Rynning, dass die EU sich darauf konzentrieren solle, ein erfolgreiches Friedensprojekt zu sein und dass sie sich aus wirklich strategischen Angelegenheiten heraushalten sollte: „To pretend that the EU can do something it is not designed to do could undo the Union“ und „the EU simply does not have what it takes to become a traditional strategic actor“.³⁶⁸

In einer weiteren Untersuchung strategischer Kultur im Rahmen der ESVP fragt Martinsen, ob strategische Kultur der EU im Begriff ist zu entstehen.³⁶⁹ Dabei kommt er zu dem Schluss, dass zwar noch keine echte strategische Kultur der EU besteht, dass aber „there are within the ESDP initiative important elements of a strategic culture that may shed a light on past and current developments of the EU as security and defence actor“³⁷⁰. Dabei nimmt Martinsen eine sehr präzise und griffige Definition einer europäischen strategischen Kultur vor. Demnach kann diese definiert werden als „the ideas, expectations and patterns of behaviour that are shared across the actors involved in the process surrounding European security and defence politics“³⁷¹. Martinsen unterstreicht den intergouvernementalen Charakter der ESVP und weist dabei aber darauf hin, dass gerade die Ratsstrukturen und die Brüsseler Gremien von zentraler Bedeutung bei der Entstehung und für die Analyse einer europäischen strategischen

³⁶⁶ The Oxford Journal on Good Governance, Vol. 2, Nr. 1, March 2005.

³⁶⁷ Cf. Baun (2005), S. 36.

³⁶⁸ Rynning (2005), S. 45 und S. 49.

³⁶⁹ Martinsen (2003).

³⁷⁰ Ibidem, S. 1.

³⁷¹ Ibidem, S. 7. Bei der Durchführung seiner Analyse kommt Martinsen zu dem Schluss, dass eine strategische Kultur entsteht und dass dabei die nationalen strategischen Kulturen nicht diskriminiert werden. Dabei findet nach Martinsen vorrangig im Bereich des Krisenmanagements eine Konvergenz von Ideen und Erwartungen statt, während dies in Bezug auf eine gemeinsame Verteidigung (respektive bei der traditionellen Rolle militärischer Gewalt) noch nicht der Fall ist. Von Interesse ist auch die von Martinsen vorgenommene Hervorhebung, dass die ESVP mehr als ein Prozess denn als ein „output-oriented“ Projekt zu sehen ist, um das Wesen der sicherheitspolitischen Integration verstehen zu können.

Kultur sind: „the central institutions are seen as a main vehicle and facilitator for a distinctive European security and defence approach“³⁷². Dies lässt den Schluss auf einen Trend zu, der als „gradual formation of an in-house culture, or an institutionally based strategic culture into which a set of sub-cultures are amalgamated“ zu beschreiben ist.³⁷³ Stine Heiselberg untersucht in ihrer Arbeit anhand verschiedener Fallstudien die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen strategischen Kultur an den Beispielen von Großbritannien, Schweden und Deutschland. Sie untersucht dabei die Narrative in den drei Ländern, um zu erkennen, ob die Länder zu zunehmend ähnlichen Interpretationen und Handlungsoptionen gelangen. Heiselberg weist darauf hin, dass der Erforschung strategischer Kulturen internationaler Organisationen und der EU (im Gegensatz zur Erforschung nationaler Kulturen) bisher sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und möchte diese Lücke schließen. Heiselberg versteht strategische Kultur dabei recht breit als „common understanding of how to perceive the world and how to act appropriately with the use of armed forces“³⁷⁴ und weist darauf hin, dass die ESVP ein sehr geeignetes Analyseobjekt für das Konzept der strategischen Kultur ist. Dabei stellt Heiselberg vier mögliche Ergebnisse bei der Entstehung einer strategischen Kultur bei internationalen Organisationen im Allgemeinen und der EU im Besonderen vor: es entsteht *eine* ungeteilte strategische Kultur; eine Konvergenz in Richtung der strategischen Kultur eines dominanten Mitgliedssattes findet statt; es entsteht eine strategische Kultur, die über bzw. neben den einzelnen strategischen Kulturen entsteht; oder dass aufgrund widerstrebender nationaler Kulturen gar keine eigene strategische Kultur entsteht.

Die bisher vorgestellten Arbeiten sind sicher von Interesse für die vorliegende Arbeit und tragen zu Anwendung des Konzeptes der strategischen Kultur in der europäischen Integrationsforschung bei, beschränken sich zumeist allerdings auf eine sehr reflexive und deskriptive Herangehensweise an das Thema. Das Anliegen dieser Arbeit muss es allerdings sein einen Schritt weiter zu gehen und das Konzept der strategischen Kultur so zu entwickeln, dass damit empirische Analysen mit stärkerer analytischer Erklärungskraft ermöglicht werden, die auf einer mehr theoriebasierten

³⁷² Ibidem, S. 33.

³⁷³ Ibidem.

³⁷⁴ Heiselberg (2003), S. 4.

Herangehensweise gründen. Meines Erachtens gibt es in der Erforschung der ESVP bisher nur sehr wenige bis gar keine Arbeiten, die diese Ansprüche erfüllen. Eine Ausnahme, die in diese Richtung geht, stellt allerdings Meyer dar, der in zwei Artikeln die strategische Kultur im Kontext der ESVP analytisch betrachtet und einen wichtigen Beitrag und Startpunkt zur theoretischen Weiterentwicklung des Konzeptes leistet.

Meyer stellt in seinen Arbeiten heraus, dass die wissenschaftliche Debatte über die Entstehung einer europäischen strategischen Kultur noch nicht entschieden ist, da empirische Untersuchungen in diesem Kontext noch Mangelware sind. Zudem weist er darauf hin, dass die grundlegenden theoretischen Arbeiten von Gray und Johnston nur von begrenzter Nützlichkeit sind, da sie zu wenig Konkretes zu der heutigen empirischer Forschung beitragen können und da sie das Konzept der strategischen Kultur nicht ausreichend disaggregieren.³⁷⁵ Dies versucht Meyer seinerseits zu tun und schlägt deshalb vor, das Konzept der strategischen Kultur in vier Arten / Typen von strategischen Normen zu unterteilen, die entscheidend sind bei der Wahl strategischer Entscheidungen.³⁷⁶ Dem Autor gelingt dabei eine sehr präzise Definition des Konzeptes, die recht konkret in empirischen Analysen angewendet werden kann. Demnach sollte man strategische Kultur als „socially transmitted, identity-derived norms, ideas and patterns of behaviour that are shared among a broad majority of actors and social groups within a given security community, which help to shape a ranked set of options for a community's pursuit of security and defence goals“³⁷⁷ verstehen.

Von zentraler Bedeutung sind dabei drei von Meyer vorgestellten Lernmechanismen, die seiner Ansicht nach in der Lage sind, strategische Normen und Werte von

³⁷⁵ Cf. Meyer (2005).

³⁷⁶ Meyer unterscheidet dabei die folgenden Kategorien strategischer Normen: zu welchen Zielen militärische Gewalt angewendet wird; die Art und Weise, wie militärische Gewalt angewendet wird; wie internationale Kooperation im internationalen System bewertet und ausgeführt wird; und wie wichtig internationale und nationale Autorisierung für die Legitimität militärischer Gewaltmittel sind. Siehe dazu für weitere Details Meyer (2005), S. 529 ff. Von Interesse ist in diesem Kontext auch eine Einteilung von Howorth, der sechs dichotomische Variablen vorschlägt, um Unterschiede in der strategischen Kultur der EU-Mitglieder zu erfassen. Cf. Howorth (2002a). Des Weiteren argumentiert Meyer, dass diese Normen durch drei soziale Lernmechanismen beeinflusst und verändert werden können und dass diese Mechanismen im Falle der EU zu einer Konvergenz strategischer Normen führen können. In seinem Artikel entwirft der Autor in überzeugender Weise einige Hypothesen, die zu erklären suchen, inwiefern in der EU eine konvergierende Veränderung dieser Normen stattgefunden hat. Leider würde es den Rahmen dieser Arbeit sprengen, im Einzelnen auf diese verschiedenen Normen und Hypothesen einzugehen und ich werde lediglich die Aspekte der Arbeit Meyers beleuchten, die von unmittelbarer Bedeutung für das Forschungsanliegen der vorliegenden Arbeit sind.

Entscheidungsträgern zu verändern. In diesem Zusammenhang ist vor allem einer dieser Mechanismen von zentralem Interesse für das Untersuchungsvorhaben der vorliegenden Arbeit.³⁷⁸ Dieser Lernmechanismus durch Institutionen, der für Sozialisierungseffekte durch die Strukturen und Gremien der ESVP untersucht entsteht durch „the ability of institutions and decision-shaping structures created at the supranational level to affect the norms held by delegated national officials through processes of social influence“³⁷⁹. Durch einen Prozess des „normativen Einflusses“ passen demnach Individuen ihre Ansichten und Überzeugungen oftmals den dominanten Normen der Gruppe an. Der Zusammenhang mit dem Forschungsinteresse dieser Arbeit liegt natürlich auf der Hand. Es stellt sich die Frage, inwiefern solche Prozesse bei den Beteiligten in den Gremien und der Entscheidungsfindungsmaschinerie der ESVP eine Rolle spielen und ob und inwieweit die beteiligten Akteure beeinflusst werden. Meyer weist darauf hin, dass solche Sozialisierungsdynamiken innerhalb von EU-Gremien die beteiligten nationale Akteure dahingehend beeinflussen können, dass gegenseitiges Vertrauen aufgebaut und dass der ideelle Einfluss aus den nationalen Hauptstädten verringert wird.³⁸⁰ Innerhalb der Gremien und den vielfältigen Konsultationsmechanismen der ESVP vermutet der Autor einen starken sozialen Einfluss, der eine Konvergenz im strategischen Denken hervorbringen kann. Demnach kann dies zu einer zunehmenden Akzeptanz der EU als Forum für verteidigungspolitische Fragen und zu einem *esprit de corps* führen, „a group identity and common thinking revolving around the shared commitment to pioneering an ESDP, a high-level of mutual trust and an intimate understanding of each others' positions“³⁸¹.

³⁷⁷ Meyer (2005), S. 528.

³⁷⁸ Der zweite dieser Mechanismen basiert auf grundlegenden Veränderungen von Bedrohungswahrnehmungen (wie beispielsweise durch das Ende des bipolaren Systems Anfang der 1990er Jahre). Der dritte Mechanismus besteht in einem sozialen Lernprozess, der durch die Erfahrung in bestimmten Krisen ausgelöst wird. Als Beispiele nennt Meyer diesbezüglich den Kosovo-Konflikt und die Invasion des Iraks.

³⁷⁹ Meyer (2005), S. 536. Dabei spielen Erkenntnisse aus der Sozialpsychologie eine Rolle, die besagen, dass Mitglieder einer Gruppe sich unwohl fühlen und psychologischen Stress erleiden, wenn ihre Ansichten, Ideen und Werte denen der Gruppe widersprechen. Meyer verweist in diesem Zusammenhang auf Festingers Arbeiten zu „kognitiver Dissonanz“. Cf. Festinger (1957).

³⁸⁰ Der Neo-Funktionalismus beschreibt diesen Prozess auch und spricht dabei von Akteurssozialisierung und „cultivated spill-over“.

³⁸¹ Meyer (2005), S. 537.

In einer zweiten Arbeit³⁸² nimmt Meyer eine Unterteilung des Ansatzes der strategischen Kultur vor, um diesen für empirische Forschungen im Kontext der ESVP zugänglicher zu machen. Er unterteilt dabei das Konzept in Normen, Ideen und Verhaltensmuster. In Bezug auf Normen, hält der Autor es für die entscheidende Frage, ob die zentralen Akteure in Brüssel sowie auch die nationalen Eliten eine gemeinsame Auffassung entwickeln, was die EU-Version einer strategischen Kultur betrifft. Die zweite und damit zusammenhängende Frage ist, ob ein Konvergenzprozess der verschiedenen nationalen strategischen Kulturen zu beobachten ist. Wichtig ist in diesem Kontext folgende Aussage: „Shared strategic culture does not equal a harmony of interests and expectations on what to do in a given situation, but provides those involved with a common ideational and normative platform and established communication channels to take and sustain decisions about the use of capabilities for various ends“³⁸³. Meyer kommt zu dem Schluss, dass im Moment bereits ein Konvergenzprozess in Richtung einer aktiveren Herangehensweise zur Erreichung sicherheitspolitischer Ziele stattfindet. Um diesen Konvergenzprozess zu untersuchen, schlägt Meyer die Anwendung dreier Theorien vor, die auf bestehenden Theorieansätzen in den internationale Beziehungen beruhen: eine realistische, eine institutionalistische und eine „formative experience“ Herangehensweise.³⁸⁴ Dabei ist natürlich vor allem der zweite Ansatz für das Forschungsinteresse und -verständnis der vorliegenden Arbeit bedeutend und mit diesem vereinbar. Dabei verweist Meyer darauf, dass „supranational institutions exploit gaps in member-states control and upgrade the common interest through gradually cultivating spillovers“ und dass diese “tend to take up a life of their own after they have been created and seek to diffuse their self-interested interpretation of political problems and their political solutions”³⁸⁵.

³⁸² Meyer (2004).

³⁸³ Ibidem, S. 8.

³⁸⁴ Dabei weist der Autor darauf hin, dass die verschiedenen Theorien auf verschiedenen Dimensionen und verschiedenen Zeitperspektiven strategischer Kultur wirken. In diesem Zusammenhang wird ein eventueller von drei Faktoren mit Bezug auf die nationale Ebene beeinflusst: der geopolitischen Lage eines Landes, der Institutionalisierungstiefe betreffender Normen und eventueller ideologischer Unterschiede und Streitpunkte innerhalb eines Landes. Letzteren Punkt bezieht er vor allem auf Großbritannien (wo es in der Parteienlandschaft gravierende Unterschiede in der Bewertung und dem Verständnis strategischer Kultur bezüglich einer europäischen Verteidigung gibt) und verweist darauf, dass ein dortiger Regierungswechsel tief greifenden Einfluss auf die Unterstützung der ESVP haben kann, womit „theories of ideational and normative convergence reach their limits.“ Cf. Meyer (2004), S. 16.

³⁸⁵ Ibidem, S. 11.

Meyer fordert abschließend, dass seine Studie - die nur vorläufige empirische Ergebnisse liefern kann - weiteren empirischen Tests unterzogen werden muss, um die Gültigkeit seiner Hypothesen und Lernmechanismen zu überprüfen und diese weiterzuentwickeln. Er weist darauf hin, dass mehr Forschungsarbeit notwendig ist, um die entscheidenden Dynamiken innerhalb der ESVP zu untersuchen und um die Entwicklung der ESVP zu theorisieren: „What are the key assumptions regarding the driving forces, which are the most powerful dynamics and do they affect nation-states as the most decisive actors in the building of the ESDP?“³⁸⁶. Diese Frage möchte die vorliegende Arbeit beantworten und den Aufforderungen des Autors komme ich gerne nach und werde im nächsten Teil der Arbeit die Anwendung von Meyers Überlegungen für das vorliegende Forschungsvorhaben konkretisieren.

II.3 Eigener Theorieansatz

Nach diesen grundlegenden Darstellungen verschiedener Theorieansätze werde ich nun darauf basierend spezifischere theoretische Überlegungen anstellen und einen eigenen Theorieansatz - den ich dann in der empirischen Untersuchung der vorliegenden Arbeit anwende - entwickeln. Die theoriegeleitete Untersuchung der Entstehung und des Entscheidungssystems der ESVP stehen dabei im Mittelpunkt der Arbeit und wie bereits mehrfach betont liegt dabei der Schwerpunkt auf der Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP. Die beiden Theorien, die in der Arbeit zentral stehen, sind der rationalistisch geprägte Intergouvernementalismus und der konstruktivistisch geprägte soziologische Institutionalismus. Die Empirie ist jedoch nicht nach ihrer Eignung zur Überprüfung der Theorien ausgewählt worden, aber natürlich werden die Ansätze darauf hingehend analysiert werden, inwiefern sie zu einer Erklärung des Untersuchungsgegenstands beitragen. Am Ende der Arbeit wird dann auch eine Bewertung möglich sein, warum die jeweiligen Theorien einzelne Teilbereiche der ESVP erklären können und andere nicht. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen Theorietest, der eine Falsifizierung der Ansätze zum Ziel hat. Dennoch ist auch eines der Ziele der vorliegenden Arbeit, einen Beitrag zur theoretischen Debatte in den Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung zu leisten.

³⁸⁶ Meyer (2004), S. 9.

So wird auch ein Beitrag geleistet, Ansätze, die auf konstruktivistischen Annahmen beruhen, einem empirischen Test auszusetzen. Oftmals wird konstruktivistischen Ansätzen vorgeworfen, genau dies nicht zu tun und auf der Ebene von meta-theoretischen Reflexionen zu verbleiben. So formuliert beispielsweise Moravcsik eine „unwillingness of constructivists to place their claims at any real risk of disconfirmation“³⁸⁷. Auch konstruktivistische Forscher, wie Wiener, haben diese Problematik erkannt und heben hervor, dass „die empirische Umsetzung konstruktivistischer Ansätze eine methodologische ‚Großbaustelle‘ mit vielen Architektinnen ohne gemeinsames Konzept“³⁸⁸ bleibt. Die vorliegende Arbeit will diesbezüglich unter anderem den Bemühungen Checkels folgen und den Sozialisierungsprozess und das soziale Lernen im Rahmen der EU durch einen konstruktivistischen Ansatz untersuchen.³⁸⁹ Die vorgenommene Unterscheidung zwischen Rationalismus und Konstruktivismus und der Paradigmenstreit zwischen beiden Ansätzen, hat also eine theoretisch gehaltvolle empirische Forschung zum Ziel³⁹⁰, die sich mit konkreten Fragen und Rätseln der europäischen Integration beschäftigt. Die konkreten Untersuchungsfragen in Bezug auf die ESVP scheinen besonders geeignet, konstruktivistische Ansätze einem empirischen Test zu unterziehen.

Ein intergouvernementaler Ansatz, der auf rationalistischen Annahmen beruht, ist sicher in der Lage die wichtigen Vertragsverhandlungen und die *bargaining* Prozesse der EU zu einem großen Teil zu analysieren und zu erfassen (was sie ja auch für sich postulieren). Deswegen wird erwartet, dass dieser Ansatz geeignet ist, um die Konstruktion und die Institutionalisierung der ESVP zu untersuchen. Die Interessen und die Rolle der großen drei Mitgliedsstaaten werden dabei zentral stehen. Um diese auf dem Intergouvernementalismus basierende empirische Untersuchung durchzuführen, werde ich die Methode des *process tracing* - auf welche ich in dem Methodenteil eingehen werde - verwenden. Des Weiteren gehe ich jedoch davon aus, dass ein rationalistischer Ansatz nicht in der Lage ist, die Konstruktion der ESVP in ihrer Ganzheit zu erfassen und zu erklären. Denn es wird angenommen, dass bereits in dem

³⁸⁷ Moravcsik (1999), S. 670.

³⁸⁸ Wiener (2003), S. 138.

³⁸⁹ Checkel (1999), Checkel (2001).

Konstruktionsprozess der ESVP Normen und Ideen eine gewichtige Rolle spielten. Um diese Dynamik zu erfassen, ist bei der empirischen Untersuchung der ESVP-Konstruktion eine Erweiterung des rationalistischen Ansatzes um ein konstruktivistisches Verständnis vonnöten.

Auf diesem empirischen Teil basierend, folgt der Hauptteil der Arbeit, der von der Annahme ausgeht, dass intergouvernemental-rationalistische Ansätze noch mehr Probleme haben, die Entscheidungsfindung und die Dynamik der Integration und der sicherheitspolitischen Gremien der ESVP zu erfassen. Das neo-realistische Paradigma kann zwar erklären, warum in der sicherheitspolitischen Integration der EU keine supranationalen Strukturen errichtet wurden. Es kann jedoch nicht die Eigenheit und die dichte Kooperation im Rahmen der GASP und der ESVP erklären. Dies gilt im Besonderen für den strukturellen Realismus von Waltz und Mearsheimer, die die Möglichkeit eines Einflusses von Institutionen auf die nationalen Interessen der Staaten verneinen.³⁹⁰ Dabei unterschätzen diese Ansätze unter anderem unbeabsichtigte institutionelle Folgen und Konsequenzen sowie die Konstitution von Akteursidentitäten, die für die Mitgliedsstaaten oft zu nicht mehr vollkommen kontrollierbaren Prozessen führen.³⁹¹ Ein konstruktivistisch-institutionalistischer Ansatz ist hingegen - gerade in Anbetracht des Untersuchungsgegenstands der Arbeit - in der Lage, diese Schwachstellen eines rationalistischen Ansatzes zu überwinden. Denn vor allem in den Gremien der ESVP und dem weitreichenden Netz vielfältiger Akteure, in das die Entscheidungen der ESVP eingebettet sind, ist eine Annahme fixer und exogen definierter Interessen sehr problematisch. Es stellt sich die Frage, ob die Interessenbildung in diesem Bereich vielmehr ein endogener Bestandteil der institutionalisierten Kooperation ist und ob und inwieweit in der Institution ESVP die ständige Kommunikation, Argumentation und ein Diskurs zwischen diesen zahlreichen Akteuren eine Rolle spielen. Tonra und Christiansen formulieren dies bei ihrer Analyse der GASP wie folgt: „Thus a large part of what passes for European foreign policy is about the way in which information is gathered, analysed and shared, the way in which member state representatives interact and debate issues amongst themselves and, finally,

³⁹⁰ Cf. Risse (2003), S. 100.

³⁹¹ Cf. Ohrgaard (2004), S. 35.

³⁹² Cf. Pollack (2004), S. 148.

the ways in which language is used to give effect to the conclusions of those deliberations"³⁹³. Es wird angenommen, dass solche Kommunikations- und Interaktionsprozesse sowie der vom soziologischen Institutionalismus erwartete transformierende und konstituierende Einfluss, den Institutionen auf das Selbstverständnis und die Identitäten der Akteure ausüben, ist in den sicherheitspolitischen Gremien der EU und bei den Akteuren sehr stark ist. Um dies im Entscheidungssystem der ESVP zu untersuchen, wird sich die Arbeit auf die folgenden Unterpunkte und theoretischen Aspekte konzentrieren.

Identitäten und Rollenkonzeptionen

Die Analyse der Institution ESVP basiert auf einer Analyse des Selbstverständnisses der involvierten Akteure, da die Rollen, die die Akteure und die Staaten einnehmen von zentraler Bedeutung in der Institution und dem Entscheidungssystem der ESVP sind. Die Identität und diese Rollen, die Staaten und beteiligte Akteure ausfüllen, stehen zentral und es stellt sich die Frage, wie die europäische Sicherheitspolitik im Rahmen der ESVP mit den jeweiligen nationalen und einer europäischen Identität verknüpft ist. Aggestam schlägt in diesem Zusammenhang drei verschiedene Möglichkeiten vor, um das Konzept der Rolle soziologisch zu definieren: Rollenerwartung, Rollenkonzeption und Rollenausführung.³⁹⁴ Auf Holsti basierend argumentiert sie, dass vor allem die zweite Unterscheidung - die der Rollenkonzeption - besonders gut geeignet ist, um das Zusammenspiel zwischen nationaler und europäischer Identität im Bereich der europäischen Integration im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich zu erforschen: „A *national role conception* includes the policy-makers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules, and actions suitable to their states, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional systems.“³⁹⁵ Dabei besteht eine solche Rollenkonzeption aus Normen, Identitäten, Absichten und Realitätsbeschreibungen.³⁹⁶ Die Bedeutung von Rollenverständnis und Identitäten, die nach einem konstruktivistischen Verständnis auf Normen und Werte beruhen, schließt aber keinesfalls aus, dass die Akteure strategische und rational geprägte Entscheidungen

³⁹³ Tonra/Christiansen (2004a), S. 5.

³⁹⁴ Aggestam (2004), S. 88.

³⁹⁵ Holsti (1987), S. 12. Hervorhebung im Original. Zitiert nach Aggestam (2004), S. 88.

treffen. Wie bereits im zweiten Kapitel dargestellt, schließen sich nämlich eine *logic of consequences* und eine *logic of appropriateness* meiner Ansicht nach nicht aus. Vielmehr bin ich – ebenso wie March und Olsen – der Meinung, dass die Handlungen der Entscheidungsträger in dem Untersuchungsfeld ESVP von beiden Logiken begründet und angetrieben werden.³⁹⁷ Auch diese Haltung unterstreicht die Mittelposition zwischen einem rationalistischen und reflexiven Verständnis, die ich in der vorliegenden Arbeit einnehme. Dabei werde ich neben den Rollenkonzeptionen einzelner Akteure nationale und europäische Rollenkonzeptionen von Deutschland, Frankreich und Großbritannien in dem Politikfeld, dem Entscheidungssystem und der Institution ESVP untersuchen. Denn diese jeweiligen Rollenkonzeptionen, eine eventuelle wechselseitige Anpassung des Verhaltens an die Rollenkonzeptionen Anderer sowie das mögliche Erlangen einer gemeinsamen Rollenkonzeption, sind von entscheidender Bedeutung, wenn die EU im sicherheitspolitischen Bereich ein einheitlicher Akteur werden soll. Es stellt sich nun die Frage, ob die begonnene Integration und Institutionalisierung in diesem Bereich zu einer Veränderung, Konvergenz und Europäisierung (zu diesem Begriff siehe weiter unten) der jeweiligen Rollenkonzeptionen geführt hat.³⁹⁸ Hyde-Price beschreibt dies wie folgt: „The articulation of national roles betrays preferences, operationalises an image of the world, triggers expectations, and influences the definition of the situation and the available options. It imposes obligations and affects the definitions of risks. Focusing on this concept, therefore, allows one to go beyond explanation of foreign policy, which is based on security or the national interest defined as the prudent search of power. Roles help define national interests and divorce them from power“³⁹⁹.

Zusammenfassend stellt sich die Frage, ob und inwieweit die verschiedenen nationalen Rollenkonzeptionen im verteidigungspolitischen Bereich zunehmend einer

³⁹⁶ Cf. Aggestam (2004), S. 89

³⁹⁷ March and Olsen (1998), S. 953: „...the two logics are not mutually exclusive. As a result, political action is generally explicable neither as based exclusively on a logic of consequences nor as based exclusively on a logic of appropriateness. Any particular action probably involves elements of each. Political actors are constituted both by their interests, by which they evaluate their anticipations of consequences, and by the rules embedded in their identities and political institutions. They calculate consequences and follow rules, and the relation between the two is often subtle“.

³⁹⁸ Cf. Aggestam (2004). Die Autorin untersucht inwieweit dieser Prozess im Bereich der GASP zwischen den drei Ländern stattgefunden hat.

³⁹⁹ Hyde-Price (2004), S. 110.

europäischen Rollenkonzeption weichen und welche Rolle dabei die ständige Zusammenarbeit in der Institution ESVP spielt. Es wird angenommen, dass eine Art Verzahnung entsteht, die langfristig zu einer Konvergenz der verschiedenen Rollenkonzeptionen und somit zu einer gemeinsamen Wahrnehmung geteilter Interessen führt.

Brüsselisierung und Europäisierung

Unter dem Konzept der Brüsselisierung, das ich bereits in der Einleitung kurz angesprochen habe, verstehe ich den Prozess, dass ohne einen Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten und ohne eine echte Entnationalisierung der Verteidigungspolitiken die permanent in Brüssel präsenten Gremien, Strukturen und Entscheidungsträger eine zunehmend zentrale Rolle in der Politikplanung, -formulierung und -implementation in der ESVP übernehmen.⁴⁰⁰ Das bedeutet, dass die Rolle der Mitgliedsstaaten und die Vorrangigkeit der Intergouvernementalität in der ESVP reduziert werden, und dass eine europäisierte Politik mit einer eigenen Governance-Methode entsteht, während die zentrale Entscheidungskompetenz dennoch in letzter Instanz bei den Mitgliedsstaaten verbleibt.⁴⁰¹ Allen beschreibt dieses Prinzip der Brüsselisierung wie folgt: „a gradual transfer, in the name of consistency, of foreign-policy authority away from the national capitals to Brussels“⁴⁰². Das bedeutet nicht, dass in Brüssel wirklich supranationale Entscheidungsgremien und Kompetenzen im Bereich der Sicherheitspolitik geschaffen werden. Durch die Tatsache jedoch, dass viele Entscheidungen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich in Brüssel diskutiert werden, entsteht ein „virtuelles europäisches Zentrum“⁴⁰³, das nicht mehr nur intergouvernemental ist und weitreichende Effekte auf die Politikformulierung und Entscheidungsfindung in den Hauptstädten hat.

Im Zusammenhang mit dem Konzept der Brüsselisierung ist auch das Konzept der Europäisierung für die vorliegende Arbeit von Bedeutung. Ein besonderes Kennzeichen der ESVP ist nämlich die Tatsache, dass diese Kooperation auf zwei verschiedenen analytischen Ebenen stattfindet: auf der nationalen und der europäischen Ebene.

⁴⁰⁰ Siehe Einführung der vorliegenden Arbeit.

⁴⁰¹ Cf. Müller-Brandeck-Bocquet (2002a), S. 12 und Müller-Brandeck-Bocquet (2002c).

⁴⁰² Allen (1998), S. 54.

Deswegen versucht die vorliegende Arbeit ein analytisches Konzept anzuwenden, dass die Verbindungen und Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Ebenen erfassen kann und zudem die Verbindung zwischen Agenten (Staaten) und Struktur (Institutionen) beleuchtet. Ein nützliches Konzept, um dies zu tun, ist das der Europäisierung. Europäisierung wird in der vorliegenden Arbeit als zunehmende Verflechtung zwischen, und gegenseitige Beeinflussung von nationalen und europäischen Politiken, Politikebenen und Politikprozessen verstanden. Europäisierung definiere ich dabei weitergehend als „an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that (EU) political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“⁴⁰⁴. Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch vor allem die wechselseitige Beziehung, bei der dieser Prozess in zwei Richtungen verläuft: die Mitgliedsstaaten beeinflussen die europäische Entscheidungsfindung und diese europäischen Prozesse beeinflussen die nationale Politik und die Mitgliedsstaaten.⁴⁰⁵

Während es in der Literatur recht viele Untersuchungen über Europäisierung in der EG (dem ersten Pfeiler der EU) gibt, sind diese in der außen- und sicherheitspolitischen Integration, dem zweiten Pfeiler der EU, bisher sehr selten vorgenommen worden. Ein entscheidender Unterschied ist dabei, dass eine Europäisierung in der Außen- und Sicherheitspolitik nur in sehr geringem Maße mit einer Anpassung nationaler Gesetzgebung an Regeln der GASP und ESVP verbunden ist. An Smith orientiert, gibt es vielmehr zwei andere Mechanismen, die nach meinem Verständnis die nationalen Politiken durch die Mitgliedschaft in der ESVP beeinflussen: eine Sozialisierung von involvierten Eliten und eine Veränderung in nationalen Ministerien und Bürokratien, die zu einer Anpassung des nationalen Verständnis an ESVP-Regeln und Normen durch

⁴⁰³ Joergensen (2004), S. 42.

⁴⁰⁴ Ladrech (1994), S. 69. Zitiert nach Smith (2004), S. 58.

⁴⁰⁵ Sicherlich gibt es auch Probleme und analytische Schwierigkeiten mit dem Konzept der Europäisierung. So weist einer der führenden Begründer des Konzepts darauf hin, dass eine gewisse Gefahr der Überdehnung des Konzeptes besteht (siehe Radaelli 2000). Darüber hinaus wird dem Konzept vorgeworfen zu ungenau und zu deskriptiv zu sein, während es ihm an Erklärungskraft mangelt. Gerade diese deskriptive Fähigkeit ist jedoch bei meiner Anwendung des Konzeptes sehr nützlich. Joergensen (Joergensen 2004, S. 48 ff.) weist in einer sehr präzisen Behandlung des Konzeptes Europäisierung darauf hin, dass der Begriff drei verschiedene Bedeutungen und Formen hat. Zum ersten beschreibt er eine *Adaptation* (Einfluss auf nationale Politiken), zum zweiten ein *elevating policy-making* (Aspekte nationaler Politik werden auf ein europäisches Level „gehoben“) und zum dritten ein *empowerment* (Stärkung kleinerer Mitgliedsstaaten). Für die vorliegende Arbeit sind die beiden ersten Formen von Bedeutung, da der adaptive Einfluss der ESVP auf nationale Politiken sowie das „Anheben“ nationaler Politiken auf die europäische Ebene von zentralem Forschungsinteresse sind.

Europäisierung führen.⁴⁰⁶ Dabei spielt die institutionalisierte Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren, die auf beiden Ebenen agieren eine wichtige Rolle in diesem Prozess der Europäisierung. Es gibt meines Erachtens eine zunehmende Europäisierung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch diese Institutionalisierung und den damit einhergehenden Sozialisierungsprozess innerhalb der Institution ESVP. Eine Frage, die im Mittelpunkt der Arbeit steht, ist inwieweit die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Politiken durch diese Prozesse an die Normen und Ziele der ESVP anpassen und welchen Einfluss die Europäisierung auf die nationalen Politiken hat. Um diese Europäisierung zu beschreiben ist ein konstruktivistisches Verständnis besonders geeignet, da hierbei der Einfluss von Ideen, Normen und Identitäten sehr wichtig sind. Damit können auch die Verbindungen zwischen Agenten und Institutionen auf der nationalen und europäischen Ebene erfasst werden.

Akteure und Akteursschichten

Die nationalen Akteure, die in der ESVP Entscheidungen treffen (Minister, Vertreter im PSK, Entscheidungsträger in den Ministerien) werden in dieser Arbeit als Agenten verstanden, die ihren Staat als sozialen Akteur vertreten. Dabei wird dem Verständnis von Aggestam gefolgt: „Although they are primarily national agents of foreign policy, they find themselves in a boundary position from which they must mediate between two worlds of foreign policy-making: one in the national capital, the other centred in Brussels“⁴⁰⁷. Durch ihre Interaktion und die vielfältige Kommunikation zwischen den verschiedenen Agenten lernen sich die Akteure besser kennen und verstehen und sozialisieren sich in dem geschilderten nationalen und europäischen Kontext.⁴⁰⁸ Das analytische Vorgehen, das in der vorliegenden Arbeit verfolgt wird, legt einen Schwerpunkt darauf, wie die auf beiden Ebenen handelnden Akteure ihr Rollenverständnis und ihre Interessen durch die Interaktion und Sozialisation verändern und anpassen. Es wird - wie bereits mehrfach dargestellt – angenommen, dass der hohe Grad an Interaktion zwischen den Agenten innerhalb der Institution ESVP für einen

⁴⁰⁶ Smith nennt in diesem Zusammenhang bei seiner Analyse des Einflusses der GASP-Mitgliedschaft auf nationale Politiken noch zwei weitere Prozesse: die Veränderung nationaler Verfassungen und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Diese beiden Prozesse der Europäisierung sind für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit allerdings nicht von Belang. Siehe dazu Smith (2004), S. 59.

⁴⁰⁷ Aggestam (2004), S. 85-86.

⁴⁰⁸ Diese Vorstellung beruht weitergehend auf dem so genannten ‚two-level-game‘ von Putnam (1988), in dem die Wechselbeziehung zwischen internationalen und nationalem Level hervorgehoben wird.

weitreichenden Sozialisierungsprozess sorgt. Dabei verändern sich nicht nur die Identitäten und Rollen der jeweiligen Akteure, sondern es findet zudem eine immer weitergehendes Verständnis der Positionen der anderen Agenten und Länder statt. Dadurch entstehen so genannte Erwartungserwartungen⁴⁰⁹ und eventuell sogar ein „Wir-Gefühl“, die das System ESVP stabilisieren. March und Olsen beschreiben diese Entwicklung wie folgt: “This mutual reinforcement of associations, identities, and perceptions of problems leads to an elaboration of international connections, making them more pervasive, more overlapping, and more embedded in definitions of expertise. [...] Frequent and long-term participation in discussing technical issues fosters more general familiarity, shared identities, and mutual trust. [...] Trust, shared identities, and familiarity encourage further contact, further integration, an expansion of the number of topics viewed as appropriate for discussion, and the development of common definitions of problems and appropriate actions”⁴¹⁰.

Im Zusammenhang mit den Botschaftern im PSK ist das Prinzipal-Agent-Modell sehr nützlich.⁴¹¹ Die Diplomaten (Agenten), die von ihren Staaten (Prinzipal) in das PSK entsandt werden sind zwar weisungsgebunden, aber man kann davon ausgehen, dass der Prinzipal den Agenten nicht immer vollkommen kontrollieren kann. Zum Teil kann dies in der besonderen Expertise des Agenten begründet liegen, der mehr von den genauen Prozessen innerhalb des PSK weiß. Darüber hinaus nehme ich an, dass die Agenten nicht nur eigene Interessen entwickeln, sondern zudem danach streben, ihre Kompetenzen auszuweiten. Eventuell entfernen sich die Agenten (Vertreter in den Gremien) manches Mal von ihrem Prinzipal (Außen- und Verteidigungsministerien) und verhalten sich anders, als von diesem vorgesehen. Der Prinzipal kann zwar ex-ante festlegen, womit sich der Agent beschäftigen soll, aber eine Veränderung dessen Identität kann er nicht verhindern. Innerhalb der Gremien entstehen Normen und Ideen, welche die Entscheidungen der Akteure konstituieren und ihre Entscheidungen beeinflussen. Es ist auch ein Anliegen dieser Arbeit, herauszufinden, wie sich das Prinzipal-Agent-Verhältnis - zwischen einem intergouvernementalen Extrem (Agenten haben keinerlei autonomen Einfluss) und einem supranationalen Extrem (Agenten

⁴⁰⁹ Das bedeutet, dass die Beteiligten immer mehr wissen, welche Erwartungen der anderen sie zu erwarten haben. Siehe dazu Luhmann (1997).

⁴¹⁰ March and Olsen (1998), S.963-964.

⁴¹¹ Siehe dazu Pollack (1997).

entwickeln ganz eigene Agenda und lösen sich vom Prinzipal) - im Falle des PSK darstellt.

Sozialisierung

Eine zentrale Stellung in der vorliegenden Arbeit nimmt das Konzept der Sozialisierung und damit verbundene Sozialisierungsprozesse ein, die bereits im Zusammenhang mit dem Konzept der Europäisierung kurz dargestellt wurden. Sozialisierungsprozesse entstehen bei den verschiedenen ESVP-Akteuren durch intensive Kommunikation, regelmäßige Treffen und der Zusammenarbeit an einem gemeinsamen Projekt und an einem gemeinsamen Ziel. Durch Sozialisierungsprozesse entsteht Vertrauen und Verständnis zwischen den beteiligten Agenten und Akteuren und die Entwicklung einer europäischen Sichtweise wird befördert. Die ständige Zusammenarbeit und das Zusammensein lässt bei den Akteuren in den verschiedenen Gremien einen so genannten *esprit de corps* entstehen, der eine eigene Identität, ein Kollegialitätsgefühl und eigene Ideen zur Folge hat, die mit zunehmendem Fortschreiten des ESVP-Prozesses immer stärker werden. Es stellt sich die Frage, inwiefern diese Ideen gemeinsame Referenzpunkte bilden, die bei den Akteuren ein bestimmtes Entscheidungsverhalten hervorrufen und welche regulative Funktion diese soziale Faktoren in den untersuchenden Fällstudien hatten. Das bedeutet, dass zu untersuchen ist, inwiefern die Akteure durch ihre Zusammenarbeit ein rollenspezifisches Verständnis annehmen und welche Sozialisation und welches soziale Lernen in und durch die neuen Gremien stattfindet. In diesem Zusammenhang wird vorrangig auf zwei der Mechanismen zurückgegriffen, die Checkel für die Internalisierung von Normen und Ideen durch Sozialisierungsprozesse vorstellt⁴¹²: häufige Interaktion zwischen Mitgliedern einer bestimmten Gruppe sowie Lern- und Überzeugungsprozesse. Diese zwei Mechanismen sind in die stabilisierende Wirkung der ESVP-Gremien und Akteure eingebettet und können zu dem Entstehen einer bestimmten, normgeleiteten Handlungslogik der Akteure führen. Ein möglicher Sozialisierungsprozess wird vermutlich noch dadurch verstärkt, dass die Akteure in den neu geschaffenen Institutionen des jungen Politikfeldes ESVP eigene „Spielregeln“ entwickeln können und auch ein gewisses *ownership*-Gefühl sowie eine gewisse Verbundenheit bezüglich

⁴¹² Checkel (2001). Siehe Fußnote 318.

der Integration im sicherheitspolitischen Bereich entwickeln.⁴¹³ Diese Konstitution von Struktur und Akteur ist sehr ausgeprägt und kann vom methodologischen Individualismus von Rational Choice Ansätzen nicht erfasst werden.

Normen, Ideen und Identität

Ein konstruktivistisch-institutionalistischer Ansatz soll ermöglichen, Normen, Werte, Ideen und Identitäten als erklärende Variablen in die Untersuchung einzubeziehen. Da die vorliegende Arbeit danach strebt, vorherrschende Normen im Entscheidungssystem der ESVP zu analysieren und zu erkennen, ist eine Definition des Begriffes, der vielfältige Bedeutungen hat, notwendig. Ich verstehe Normen als geteilte Erwartungen über angemessenes Verhalten, die zur Problemlösung beitragen und die Mechanismen sind, die das Verhalten von Agenten in einem sozialen Umfeld durch *choice simplification* erleichtern und auf geteilte Bedeutungen und Diskurse beruhen.⁴¹⁴ Hilfreich ist dabei eine Herangehensweise von Smith, der bei seiner Analyse der GASP vier verschiedenen Arten von Normen unterscheidet⁴¹⁵: Erstens informelle Normen, die in der täglichen Praxis der Akteure eine Rolle spielen und häufig unausgesprochen aber dennoch von jedem verstanden sind. Zweitens explizite und geschriebene Normen, die informelle Normen kodifizieren. Drittens Normen, die zu klaren Regeln werden und bestimmte Rechte und Pflichten deutlich festlegen. Viertens Normen, die formelle Vorgaben oder Gesetze werden und klare Verpflichtungen vorgeben. Smith weist zudem darauf hin, dass „even without explicit compliance or sanctioning mechanisms, and even without codification in a treaty or reinforcement by a court, norms can acquire enough legitimacy to influence state behaviour“⁴¹⁶.

Ideen werden als Grundüberzeugen, Weltansichten und Paradigmen verstanden, die mentale Konstrukte sind und bestimmten Dingen eine bestimmte Bedeutung zumessen. Ideen sind Grundvoraussetzungen für Diskurse. Die Gesamtheit von Ideen konstituiert die Identität von Akteuren. Goldstein und Keohane weisen darauf hin, dass „ideas as well as interests have causal weight in explanations of human action“⁴¹⁷. Die Autoren

⁴¹³ Cf. Ohrgaard (2004), S. 30.

⁴¹⁴ Cf. Kratochwil (1989).

⁴¹⁵ Smith (2004), S. 45.

⁴¹⁶ Smith (2004), S. 118.

⁴¹⁷ Goldstein/Keohane (1993), S. 3-4. Hervorhebung im Original.

sind der Ansicht, dass Ideen und Überzeugungen außenpolitisches Verhalten in drei Arten beeinflussen können. Zum ersten können sie als *road maps* dienen und Präferenzen von Akteuren leiten und lenken. Zum zweiten können sie als Schwerpunkt dienen und zum dritten können sie institutionalisiert werden. Letzteres bedeutet, dass sie in die Wirkung und die Arbeit von Institutionen eingebettet werden.

Institutionalisierung

Es muss eine analytische Unterscheidung zwischen Institutionen und Institutionalisierung gemacht werden. *Institutionen* meinen neben verwaltungstechnischen Einheiten und Organisationen auch „Spielregeln“, die dem Verhalten von involvierten Akteuren Regeln und Normen vorgeben. In dem Fall der vorliegenden Arbeit wird die gesamte ESVP mit ihren Gremien und dem gesamten Entscheidungsfindungssystem vorrangig als eine solche Institution untersucht. Dabei sind Institutionen nach einem konstruktivistischen Verständnis auch kognitive Einheiten, die mit den Ideen und Wertvorstellung von Akteuren verbunden sind.⁴¹⁸

Institutionalisierung bezeichnet zum einen den Prozess der Errichtung von Institutionen und zum anderen den weitergehenden Prozess, in dem Normen und Regeln innerhalb einer Institution entwickelt, verändert und vorangetrieben werden. Dabei wird angenommen, dass diese Institutionalisierung sowohl von materiellen Faktoren und den Interessen der Staaten, sowie von einer *logic of appropriateness* und einem Sozialisierungsprozess vorangetrieben werden, die zu einem institutionalisierten Verhalten der Akteure führt⁴¹⁹. Dies erwähnend wird einmal mehr der notwendige Fokus auf rationalistische *und* konstruktivistisch-institutionalistische Erklärungen sowie auf endogene *und* exogene Faktoren deutlich. *Organisationen*, die permanent errichtet werden, sind eine weitere Form und werden als besonders weitgehende Etappe von Institutionalisierung verstanden. Organisationen stellen mehr als ein Kommunikationsnetzwerk mit bestimmten Regeln dar, wie dies die Institution ESVP im Allgemeinen ist. Als vorrangige Beispiele für permanente Organisationen im Rahmen der ESVP können beispielsweise das PSK und die Policy Unit verstanden werden. Solche Organisationen können recht eigenständige Akteure werden, die einen Einfluss

⁴¹⁸ Siehe dazu Wendt: „Institutions are fundamentally cognitive entities that do not exist apart from actor's ideas about how the world works“. Wendt (1992), S. 399.

⁴¹⁹ Siehe dazu zusammenfassend Smith (2004).

in der Politikformulierung und der Weiterentwicklung einer Institution spielen.⁴²⁰ Dies ist vermutlich im Falle des PSK dergestalt. Das PSK verfügt innerhalb der ESVP über weit reichendes Expertenwissen und kann ein eigenes Interesse an dem Fortbestand und dem Erfolg der ESVP entwickeln.

Das Entscheidungssystem der ESVP

Auch wenn die Entscheidung im PSK und im Ministerrat einstimmig im Konsens gefällt werden müssen, spiegeln diese Entscheidungen möglicherweise nicht nur Entscheidungen des kleinsten gemeinsamen Nenners der nationalen Positionen wider und sind mehr als ein bloßes *zero-sum game*. Die Entscheidungen, die in den beiden Gremien gefasst werden, werden zwischen den verschiedenen nationalen Ministerien vorbereitet, bei denen wahrscheinlich auch ein gewisser Sozialisationsprozess zu beobachten ist und bei deren Entscheidungen eine Vorwegnahme und Einbeziehung anderer nationaler Positionen eine wichtige Rolle spielt. Bereits bei der Analyse der EPZ haben verschiedene Autoren sowie involvierte Akteure darauf hingewiesen, dass das Konsensprinzip durchaus eine gewisse Flexibilität zulässt und dass erreichte Entscheidungen mehr als den kleinsten gemeinsamen Nenner nationaler Positionen widerspiegeln.⁴²¹ Trotz oder gerade wegen der Einstimmigkeitsregel besteht eine Tendenz zur Konsensfindung, die die generelle Regel darstellt. Es wird meist das Finden einer gemeinsamen Position bevorzugt, anstatt eine Entscheidung mit einem Veto zu belegen. Somit herrscht im Entscheidungssystem der ESVP möglicherweise - obwohl es immer noch vorrangig intergouvernemental geprägt ist - kein klassisches beziehungsweise ausschließliches *bargaining* vor, sondern ein problemorientiertes Denken, das durch gemeine Interessen und dem Streben nach gemeinsamen Lösungen geprägt ist. Diese institutionalisierte Entscheidungsfindungskultur wird von geteilten Normen gelenkt. Ganz allgemein wird erwartet, dass die EU im Bereich der ESVP einen besonderen Mittelweg im Bereich ihres Entscheidungssystems gefunden hat: für die grundsätzliche Richtungsbestimmungen werden Entscheidungen auf einem intergouvernementalen Level getroffen, während ein transgouvernementales und brüsselisiertes Netzwerk, basierend auf vielfältigen Regeln und Normen, für die täglichen Entscheidungen zuständig sind. Auch die Tatsache, dass die ESVP in das

⁴²⁰ Cf. Smith (2004), S. 46.

⁴²¹ Cf. Von der Gablentz (1979), Nuttall (1992).

bereits bestehende System der GASP eingebettet wurde, hat einen wichtigen Teil dazu beigetragen. Gerade die Tatsache, dass die neuen Entscheidungsfindungsstrukturen und Gremien der ESVP noch sehr jung und somit in Bewegung sind, macht ihre Analyse dabei besonders interessant und wichtig.

Es kann vermutet werden, dass die ESVP trotz ihrer intergouvernementalen Konstruktion viel weiter und tiefergehend institutionalisiert ist, als dies aufgrund ihrer formellen Struktur zu erwarten ist (und vielleicht von ihren Begründern gewollt und vorhergesehen war). Diese konstruktivistisch zu erklärende Institutionalisierung bedeutet jedoch nicht, dass die handelnden Staaten irrational handeln würden, wie auch Smith argumentiert⁴²². Demnach ist dies vielmehr ein rationaler Prozess, der zu einer einheitlichen Kooperation in der Sicherheitspolitik führt ohne dass mehr Kompetenzen an supranationale Institutionen abgegeben werden. Hier erkennt man wieder die bereits oftmals erwähnte Kombination einer *logic of consequences* und einer *logic of appropriateness*. In einem rationalen Prozess findet eine Sozialisierung der Akteure statt, die zu einem System führt, das nicht ausschließlich durch instrumentelle Rationalität erklärt werden kann und in dem feste und exogen definierte Interessen wenig Platz haben: „EU member states *must avoid taking fixed positions on important foreign policy questions without prior consultation with their partners*“⁴²³. Anstatt eines ausschließlich intergouvernemental geprägten Handelns, das von rationaler Instrumentalität geprägt ist, findet zwischen den Staaten bzw. ihren Vertretern ein Diskurs statt, der unter anderem auf einer gemeinsamen Definition der behandelten Probleme beruht.⁴²⁴ Smith nennt diesen Mechanismus und diese Logik „the social

⁴²² Smith (2004a).

⁴²³ Ibidem S. 101. Hervorhebung im Original.

⁴²⁴ Im Zusammenhang mit dem Konzept Diskurs ist eine Herangehensweise von Sjursen (Sjursen 2004a) interessant. die Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns (Habermas 1981) vorschlägt, um die sicherheitspolitische Integration der EU zu untersuchen. Die Autorin weist darauf hin, dass die Rolle von kommunikativen Prozessen und die Möglichkeit, dass Akteure ihre Handlungen durch Überlegungen und Argumente koordinieren, in der Forschung der europäischen Sicherheit und Verteidigung sehr wenig erforscht ist. Das Konzept des kommunikativen Handels kann nach Sjursen ein sehr nützliches zusätzliches Werkzeug sein, um über die *micro-foundations* eines Rational-Choice Ansatzes hinaus zu gehen. Dadurch kann der verengte rationalistische Blick auf relative Macht und feste Interessen überwunden werden. Nach der Theorie des kommunikativen Handelns wird Akteurshandeln als rational verstanden, wenn die Akteure ihre Handlungen erklären und rechtfertigen können (und nicht nur wenn diese der Nutzenmaximierung dienen). Daraus folgt, dass Normen und Institutionen aufrechterhalten werden, wenn die Akteure diese als gültig erachten. Es sei darauf hingewiesen, dass Sjursen in ihrer Herangehensweise hauptsächlich die Bedeutung eines erweiterten Sicherheitsbegriffes analysiert, in dem Normen, Regeln und Prinzipien eine Rolle spielen.

rationality of constructivism“⁴²⁵. Durch diesen Diskurs und die ständige Zusammenarbeit kann in den ESVP-Gremien eine starke Kollegialität und ein *esprit de corps* entstehen, so dass die involvierten Akteure sich einem gemeinsamen Unternehmen verpflichtet fühlen sowie gemeinsame Interessen haben und nicht mehr ausschließlich durch nationale Präferenzen und Gesichtspunkte gesteuert werden.

Dieses konstruktivistische Verständnis verneint nicht grundlegend die Vorstellung eines Staates, der von Interessen geleitet handelt und diese verfolgt. Vielmehr ist die Rollenkonzeption eines Staates besonders wichtig, die mit diesen Interessen einhergeht. Gerade um Veränderungen von Interessen erklären zu können, ist ein analytischer Fokus auf Rollenkonzeptionen und Identitäten vonnöten. Denn - so ein konstruktivistisches Hauptargument - die Bildung von Interessen basiert auf Identität und Identitäten prägen die Interessenbildung, -wandlung, und -entwicklung. Die Interessen und Präferenzen von Agenten sind nicht ausschließlich durch Staaten definiert, sondern werden durch die Kooperation innerhalb der ESVP verändert. Institutionelle Entwicklungen und die damit einhergehenden Identitätsveränderungen bedeuten nicht einen uneingeschränkten Loyalitätstransfer von dem staatlichen Prinzipal zur EU, sondern dass nationale Identitäten in der europäischen Institution ESVP konstitutionalisiert und beeinflusst werden. Dieser Prozess in der Institution ESVP kann dann wiederum zu einer Neudefinierung oder Veränderung von staatlichen Präferenzen führen.

Brüsselisierung, Sozialisierung und Institutionalisierung: Die Entstehung einer europäischen Strategischen Kultur?

Im Allgemeinen unterstreicht der Ansatz der strategischen Kultur meines Erachtens richtigerweise, dass strategische Entscheidungen und Einstellungen zu militärischen Mitteln auf historisch fundierten und sozial erlerntem Denken sowie einem kulturellen Verständnis des sicherheitspolitischen Umfelds beruhen. Natürlich spielen materielle und strukturelle Faktoren auch eine zentrale Rolle, aber ein volles Verständnis strategischer Handlungen kann man nicht erlangen, wenn man nur diese Faktoren berücksichtigt. Politische Entscheidungsprozesse können nur dann vollständig

⁴²⁵ Ibidem. S. 103.

verstanden werden, wenn man die politische Kultur, in der diese stattfinden, berücksichtigt. Dies gilt auch für politische Entscheidungen mit verteidigungspolitischem und militärischem Bezug. Für die Belange der vorliegenden Arbeit ist diese Erkenntnis in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Zum einen spielt die strategische Kultur der einzelnen Mitgliedsstaaten, die im Mittelpunkt der Arbeit stehen, eine prägende Rolle bei deren Einstellungen und Entscheidungen bezüglich der ESVP. Zum anderen ist eine eventuell entstehende strategische Kultur der EU natürlich von zentraler Bedeutung für die Entscheidungsmechanismen und die Entscheidungsfindungskultur der ESVP. Damit spielt das Konzept der strategischen Kultur also für die beiden Untersuchungsteile der vorliegenden Arbeit eine wichtige Rolle. Wie ich das Konzept verstehe und wie ich es anwenden werde, möchte ich nun darstellen.

Bei der Anwendung des Konzeptes der strategischen Kultur auf die ESVP, wähle ich einen primär prozessorientierten Ansatz, bei dem die Gremien und Entscheidungsfindungsmechanismen der ESVP im Vordergrund stehen. Es stellt sich die Frage, ob es der EU innerhalb dieser gelingt, eine eigene strategische Kultur zu entwickeln, die sich zum einen den bestehenden nationalen Kulturen der Mitgliedsstaaten anpasst und diese zum anderen ergänzt und vielleicht sogar erweitert. Eine Konvergenz nationaler strategischer Kulturen und die Entwicklung einer europäischen strategischen Kultur verlangt dabei nach der zunehmenden Entstehung einer gemeinsamen Identität in strategischen und sicherheitspolitischen Fragen sowie einer ausreichenden Vertrauensbasis.⁴²⁶ Der Erfolg der ESVP hängt nämlich nicht nur von militärischen Fähigkeiten und erfolgreichen Operationen ab, sondern insbesondere auch von der Entstehung einer solchen Identität und Festigung geteilter Normen, Wertvorstellung und Ideen über die Ziele und Grenzen einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Eine entstehende strategische Kultur der EU kann dabei als Schnittmenge verschiedener anderer Kulturen (militärische Kultur, diplomatische Kultur, Verwaltungskultur usw.)⁴²⁷ auf verschiedenen Ebenen (nationaler und

⁴²⁶ Hadfield schreibt dazu: „Uploaded national preferences will gradually add to the present base of procedural norms, rules and expectations and expand to produce a more substantive identity that reflects not just external EU actorness as a global operative but internal European norms, values and traditions as a supranational representative of national preferences.“ Siehe dazu Hadfield (2005), S. 68.

⁴²⁷ Cf. Martinsen (2004).

europäischer) begriffen werden. In diesem Kontext sind die ESVP-Institutionen, das vielfältige Netz der beteiligten Akteure sowie die diversen Konsultations- und Entscheidungsmechanismen von immenser Wichtigkeit. Wie die Hypothesen der vorliegenden Arbeit formulieren, sollten gerade in diesen Gremien erste Anzeichen einer europäischen strategischen Kultur, die sich in einem zunehmenden Verständnis und Vertrauen zwischen diesen Gremien und den Akteuren in den nationalen Hauptstädten niederschlägt, zu erkennen sein.

Ein Forschungsdesign, das die strategische Kultur der EU und deren Einfluss auf Entscheidungen innerhalb der ESVP untersucht, muss sowohl auf die nationale wie auch die europäische Ebenen schauen und die Gesamtheit von bestehenden Normen, Ideen, Identitäten und Rollenverständnissen in Betracht ziehen.⁴²⁸ Es ist also eine Untersuchung der nationalen und der europäischen Einheiten vonnöten, sowie eine Fokussierung auf die Frage, wie sich diese beiden Ebenen beeinflussen und konstituieren. Dabei geht es darum, wie man empirisch beweisen kann, dass durch einen Prozess der Europäisierung eine Konvergenz der strategischen Kulturen stattfindet, die die Präferenzen der beteiligten Akteure beeinflusst.

Das Problem der empirischen Feststellung kausaler Zusammenhänge in diesem Kontext ist ein allgemeines Problem, wenn man Kultur als Variable verwendet.⁴²⁹ Denn diese

⁴²⁸ Cf. Hadfield (2005).

⁴²⁹ Grundsätzlich stimme ich dabei Gray in seinem Denken insofern zu, als dass es sehr schwierig ist, Kultur als unabhängige Variable anzuwenden, um das Verhalten von Akteuren zu untersuchen. Dies gilt vor allem auch für die Handelnden in der ESVP, denn diese nationalen und europäischen Akteure sind in einem strategischen Entscheidungsumfeld eingebettet, das ihre Entscheidungen durch bestehende und geteilte Normen und Wertesysteme stark beeinflusst. Strategische Kultur wirkt also immer als Kontext, der Ursache und Effekt einschließt. Man kann aber die Akteure und die Struktur der ESVP besser analysieren, wenn man Kultur als zumindest teilweise unabhängige Variable versteht, mit der man zu erwartende Entscheidungen verstehen und ansatzweise auch erklären kann. Allerdings kann Kultur meines Erachtens nicht als gänzlich isolierte Variable angesehen werden, die mit einer strikt positivistischen Erklärungskraft strategisches Verhalten vorhersagen kann. Zum Umgang mit diesem Dilemma schreibt Hadfield: „With an inbuilt bridging capacity that acknowledges this dilemma, strategic culture may provide the context in which actors operate, thereby constituting and giving meaning to material factors“ [Hadfield (2005), S. 63]. Diesem analytischen Herangehen stimme ich zu und basiere es auf einem eher konstruktivistischen Wissenschaftsverständnis, dass nicht für sich in Anspruch nimmt Verhalten vorhersagen zu können, sondern Erklärungen der Gründe dafür bieten zu können. Ich verstehe dabei Kultur als Kontextbedingung für Normen und Werte, die einen kausalen Einfluss auf die Präferenzbildung von Akteuren haben. In der vorliegenden Arbeit soll also auch der Kausalzusammenhang einer strategischen Kultur in der ESVP auf konkrete Handlungen in den Fallstudien untersucht werden. Die Schwierigkeit dieses Ansatzes besteht zugegebenermaßen darin, diesen kausalen Zusammenhang empirisch nachzuweisen. Das allgemeine Konzept und Verständnis von Kultur, das ich im Rahmen der vorliegenden Arbeit verwenden werde, enthält also sowohl Verhaltensfaktoren sowie einen

beinhaltet so viele – auch materielle – Faktoren, dass man Gefahr läuft zu unfalsifizierbaren oder gar tautologischen Ergebnissen zu kommen. Um diesem Problem zu begegnen, muss man ein Forschungsdesign wählen, das ganz bestimmte kulturelle Variablen und deren Einfluss auf Akteure untersucht. In dem Fall der vorliegenden Arbeit bedeutet dies, dass vor allem der Einfluss von Sozialisierungs- und Institutionalisierungsprozessen auf die Akteure innerhalb der ESVP untersucht wird. Dabei muss das Ziel sein, mit Hilfe des Konzeptes der strategischen Kultur nachzuweisen, wie durch die ESVP und deren Sozialisierungsdynamiken eigene und EU-basierte Herangehensweisen, Diskurse und Normen innerhalb der Verteidigungspolitik entstehen.

Anwendung auf ESVP / Verhältnis zu bereits behandelten Theorieansätzen

Es soll im Rahmen der vorliegenden Untersuchung also nicht nur eine Antwort auf die Frage gefunden werden, ob eine europäische strategische Kultur im Entstehen begriffen ist. Das Konzept der strategischen Kultur soll zudem als analytisches Instrument verwendet werden, um die vorgestellten Untersuchungsfragen zu beantworten. Wenn im Rahmen der institutionalisierten ESVP Ideen und Werte durch Sozialisierungs- und Lernprozesse verändert werden, dann lässt dies auf das Entstehen einer europäischen strategischen Kultur schließen und das Konzept kann von großem analytischem Nutzen sein.

Ich bin der Ansicht, dass gerade die ESVP ein besonders geeignetes Untersuchungsobjekt für den kulturellen Ansatz der strategischen Kultur ist. Dies liegt unter anderem in der Tatsache begründet, dass die verteidigungspolitische Entwicklung der EU noch im Entstehen und der anfänglichen Entwicklung begriffen ist.⁴³⁰ Die

breiteren Rahmen, der die Rolle von Ideen und Normen einschließt. Diese beiden Elemente von Kultur werden als aufeinander bezogen verstanden. Gerade in (internationalen) Organisationen spielt dabei ohne Frage die organisatorische Kultur in der Präferenzbildung der beteiligten Akteure eine Rolle. In diesem Zusammenhang ist eine Definition von Elizabeth Kier hilfreich: „I define organizational culture as set of basic assumptions, values, norms, beliefs, and formal knowledge that shapes collective understandings. The culture of an organization shapes its members' perceptions and affects what they notice and how they interpret it; it screens out some parts of 'reality' while magnifying others“ [Kier (1996), S. 202]. Dabei sollte man in diesem Zusammenhang das Konzept der strategischen Kultur dergestalt verstehen, dass es vor allem geeignet ist, um Tendenzen zu erfassen und zu verstehen, und nicht um eindeutige Erklärungsfaktoren festzustellen und Handlungen zu erklären.

⁴³⁰ Damit ist die ESVP in diesem Kontext wohl tatsächlich ein einmaliges Analyseobjekt, denn bisher wurde das Konzept in der Forschung nur bei der Untersuchung von Fällen verwendet, bei denen eine strategische Kultur

Anwendung des Konzeptes, das bisher beinahe ausschließlich auf nationale strategische Kulturen angewendet wurde, auf die EU bedeutet natürlich eine veränderte Analyseebene. Die strukturelle Verwendung des Theorieansatzes aber bleibt dieselbe und neben der Frage, ob im Rahmen der ESVP eine strategische Kultur entsteht, stellt sich die Frage, wie diese Entscheidungen der EU und der Mitgliedsstaaten beeinflussen kann. Dabei kann man nach meinem Verständnis von einer strategischen Kultur der EU reden, wenn die beteiligten Akteure in zunehmendem Maße ein gemeinsames Verständnis über internationale Sicherheitsbedrohungen und geeignete Antworten auf diese erlangen. Diskurse und die Analyse dieser spielen dabei ebenso eine wichtige Rolle, wie die Untersuchung institutioneller Entwicklungen und konkreter Handlungen und Operationen. Es stellt sich die Frage, inwieweit eine eigene strategische Kultur innerhalb der EU und den Gremien der ESVP entsteht und ob sich diese neben und in Addition zu den bestehenden nationalen Kulturen entwickelt. Eine europäische strategische Kultur sollte somit nicht als einen Ersatz für nationale strategische Kulturen verstanden werden, sondern als eine Institutionalisierung von Normen, Ideen und Werten, die auf nationalen Ebenen geteilt werden.⁴³¹ Vor allem die zunehmende Institutionalisierung der ESVP führt nach meinen Annahmen zu einer Konvergenz der nationalen Ansichten, was vor allem bei Beamten und Mitarbeitern der Brüsseler Gremien zu beobachten ist. Dies kann zu der Entstehung einer „brüsselisierten“ strategischen Kultur führen, die zwar auf den jeweiligen nationalen strategischen Kulturen beruht, aber diese ergänzt oder sogar erweitert. Die dort entstandenen Denk- und Verhaltensschemata können dann durch die nationalen Botschafter und Entscheidungsträger auch in die nationalen Ministerien getragen werden, so dass nicht

bereits bestand. Dabei stand immer die Untersuchung eines Zusammenhangs zwischen einer bestehenden strategischen Kultur und strategischen Entscheidungen im Vordergrund. Inwieweit es möglich ist, dass strategische Kultur nicht entsteht und was die Erfolgskriterien für das Entstehen einer solchen ist, wurde noch nicht untersucht. Cf. Martinsen (2003), S. 8.

⁴³¹ Cf. Meyer (2004), S. 7. Es muss dabei nicht so sein, dass Unterschiede zwischen nationalen Normen und einer entstehenden europäischen strategischen Kultur die Weiterentwicklung der ESVP behindern. Aber: eine entstehende europäische strategische Kultur muss auf geteilte Normen und Ideen sowie auch auf in der Praxis bewiesenen Werten (sprich Operationen) beruhen, was einer gewissen Konvergenz nationaler Normen bedarf. Die Frage ist nun, wie eine solche Konvergenz aussehen kann. Eine Möglichkeit wäre ein Prozess, der alle nationalen strategischen Kulturen beeinflusst und eine Schnittmenge gemeinsamer Normen erschafft, die zunehmend institutionalisiert und auf nationalen und europäischen Ebenen verinnerlicht werden. Es kann eine grundlegende Gemeinsamkeit entstehen, die ein Handeln in ebenso grundlegenden Fragen ermöglicht - wobei die einzelnen Mitgliedsstaaten in Detailfragen andere Prioritäten bei der Bewertung von Krisen und strategischen Handeln haben können. In diesen Zusammenhang stellt sich die Frage ob und inwieweit die EU neue und eigene Problemverständnisse und Lösungsoptionen entwickelt, die die grundlegende Ansätze der einzelnen Nationen vereint und eventuell sogar über diese hinausgeht.

nur auf Brüsseler Ebene, sondern auch in den Hauptstädten das Bewusstsein dieser zunehmenden europäisierten strategischen Kultur von Belang ist.⁴³²

Gerade der von Meyer vorgestellte Lernmechanismus durch Institutionalisierung ist hier natürlich von besonderem analytischem Interesse und passt zu dem bisher vorgestellten Ansatz und den weiteren Überlegungen dieser Arbeit. Wie bereits mehrfach unterstrichen, nehme ich an, dass die vielfältigen Kontakte und Konsultations- und Koordinierungsmechanismen auf europäischer und bilateraler im Rahmen der ESVP für einen starken sozialen Einfluss auf die beteiligten Akteure sorgen und zu einer Normenkonvergenz führen.

In diesem Kontext kann dann auch eine *logic of appropriateness* einsetzen, nach der gerade auch die nationalen Akteure im Bereich der ESVP nicht ausschließlich nach rationalen Interessenkalkulationen, sondern oftmals nach informellen Regeln handeln, die durch institutionalisierte Regeln und Identitäten geprägt und bestimmt werden. Diese Sozialisierungsdynamiken führen möglicherweise zu einer notwendigen Vertrauensbasis und zu den notwendigen geteilten Werten und Ideen, die für eine europäische strategische Kultur innerhalb der ESVP von zentraler Bedeutung sind. Meyer weist zurecht darauf hin, dass solche Dynamiken vor allem bei „sub-ministerial actors, experts and senior-level officials, which then play a role in gradually reshaping informal institutions at the national level“ zu beobachten sind und dass diese 'kognitive Europäisierung' vor allem bei den europäischen „committees, task forces and working groups, which are made up primarily by national officials, some of which are permanently based in Brussels“⁴³³. Wie bereits im vorangegangenen Teil beschrieben, sollen gerade diese transformativen Dynamiken, die in den Arbeitsgruppen und Gremien durch eine tägliche Zusammenarbeit entstehen und deren Einfluss auf Normen und Werte in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten untersucht werden. Findet also eine kognitive Europäisierung nicht nur bei den permanent in Brüssel arbeitenden Beamten statt, sondern auch bei den nationalen Repräsentanten, die im Bereich der ESVP

⁴³² Die Vorrangigkeit nationaler Entscheidungen und die Vetomöglichkeiten der Mitgliedsstaaten sowie deren individuellen nationalen strategischen Kulturen werden dadurch nicht marginalisiert. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit eine entstehende strategische Kultur innerhalb der ESVP und das darauf basierende strategische Umfeld nationale Entscheidungen und Wahrnehmungen beeinflussen kann.

arbeiten? Die Erforschung dieser Frage und wie dieser Prozess aussieht, ist ein zentraler Bestandteil dieser Arbeit und es wird angenommen, dass diese Sozialisierungseffekte einen zunehmenden Einfluss auf Werte, Normen und Entscheidungsoptionen in den beteiligten Ministerien der Hauptstädte haben. Falls dem so ist, könnten diese Veränderungen auch eine langfristige Auswirkung auf die gemeinsamen Vorstellungen und als angemessen erachteten Handlungsoptionen der ausschließlich nationalen Akteure haben.

Durch diesen Prozess wird es zum einen zunehmend selbstverständlicher, dass die EU ein Rahmen ist, um verteidigungspolitischen Fragen zu beraten und die einzelnen Mitglieder entwickeln immer mehr Verständnis für die jeweiligen Positionen und Sensibilitäten der anderen. Dies ist vor allem auch in dem Zusammenhang wichtig, dass dadurch kontroverse Themen im Vorfeld geklärt werden und somit Blockaden im Entscheidungsfindungsprozess verhindert werden können. Die enge Vernetzung zwischen der Präsidentschaft, den sicherheitspolitischen Gremien der EU, den Ministerien der wichtigsten Mitgliedsstaaten und vor allem auch des Stabes und des gesamten Umfeldes des Hohen Repräsentanten Javier Solana haben hierbei einen starken Einfluss auf die Formulierung von konvergierenden Ideen und Agenden in der ESVP. Neben den offiziellen Wegen und Diskussionen, sind dabei auch private Kontakte sowie Entscheidungen bei informellen Zusammenkünften von zentraler Bedeutung.

⁴³³ Meyer (2004), S. 12.

II.4 Hypothesen

Die vorgenommen theoretischen Reflexionen über den Forschungsgegenstand und die Vorstellung des Theorieansatzes der vorliegenden Arbeit, führt zu der Formulierung der folgenden Hypothesen. Auch diese der Arbeit zugrunde liegenden Hypothesen folgend der vorgenommenen Zweiteilung der Arbeit. Angepasst an die empirische Analyse, die zuerst die Konstruktion und dann das Entscheidungsfindungssystem innerhalb der ESVP untersucht, stelle ich nun zwei verschiedene Hypothesen vor.

II.4.1 Konstruktion der ESVP

Bei der Untersuchung der ESVP-Konstruktion liegen die folgenden Annahmen zugrunde:

Deutschland, Frankreich und Großbritannien spielen die entscheidende Rolle in der intergouvernementalen Konstruktion der ESVP. *State centrism* prägt diese Konstruktion im Bereich der *high politics*. Um die Konstruktion der ESVP zu erklären, muss man die Politiken und Präferenzen dieser drei Länder, die den Vertragsverhandlungen zugrunde liegen, erklären. Für diese Positionen und Präferenzen der drei Akteure sind zum einen deren geschichtlicher und gesellschaftlicher Hintergrund sowie die jeweilige sicherheitspolitische Kultur maßgebend. Zum anderen spielen externe Faktoren eine entscheidende Rolle (Einfluss der Erfahrungen des Kosovo-Konflikts und die neue Rolle der USA, der NATO und der transatlantischen Beziehungen). Mit der beginnenden Institutionalisierung setze dann auch ein Prozess ein, in dem neben den Interessen der Staaten auch Werte, Normen und Ideen bei der Konstruktion der ESVP von Bedeutung waren.

Aus diesen Annahmen lässt sich die folgende Hypothese ableiten:

Wenn diese Annahmen der empirischen Realität entsprechen, dann führte eine Interessenkonvergenz zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien zur Errichtung der ESVP. Diese Konvergenz ist durch ein Zusammenwirken von internen und externen Faktoren zu erklären. Die Institutionalisierung der ESVP seit 1999 führte zudem zu einem Prozess, bei dem Ideen, Normen und Diskurse eine große Rolle spielten und die Interessen der Staaten beeinflussten.

II.4.2. Gremien und Entscheidungsprozess / Policy-Making der ESVP

Wie bereits angekündigt werden nun auf der Basis der gegenübergestellten Theorieansätze zwei Idealtypen vorgestellt, aus denen dann die Hypothesen zur Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP abgeleitet werden. Dadurch wird es möglich, so genannte *competing hypotheses*⁴³⁴ zu entwickeln in Hinblick auf welche die empirische Analyse der Fallstudien vorgenommen wird.

Idealtyp 1:

Da die Staaten in dem sensiblen Politikfeld der Verteidigung keine souveränitätsteilenden Elemente dulden, werden die Entscheidungen innerhalb der ESVP nur von den (nationalen Interessen der) Mitgliedsstaaten bestimmt. Es handelt sich um einen ausschließlich intergouvernementalen Koordinationsprozess, der über eine ad-hoc Kooperation nationaler Entscheidungsprozesse bei einer Interessenkonvergenz nicht hinausgeht. Auch die Institutionalisierung der ESVP wird daran nichts ändern und in Zukunft wird die EU kein einheitlicher sicherheitspolitischer Akteur werden. Die neuen sicherheitspolitischen Institutionen spielen keine eigenständige Rolle und bleiben lediglich Agenten der Mitgliedsstaaten. Durch ihre Errichtung werden die intergouvernementalen Elemente in der EU sogar verstärkt werden.

Idealtyp 2:

Durch die Institutionalisierung der ESVP, mit ihren dauerhaft in Brüssel ansässigen Institutionen und den vielfältigen Netzwerken und Kontakten zwischen verschiedenen Ebenen, entwickelt sich ein neuer Entscheidungsfindungsprozess mit einer eigenen institutionellen Logik innerhalb der ESVP. Es entsteht eine institutionelle Eigendynamik, die langfristig zu einer institutionalisierten Sicherheitspolitik der EU führt. Ein Prozess der „Brüsselisierung“ führt zu einer gewissen Entnationalisierung der ESVP und einer spezifischen Governance-Methode innerhalb der dieser. Dies hat einen gewissen Einfluss- und Steuerungsverlust der Staaten und eine deutlichere sicherheitspolitische Profilbildung der Union zur Folge.

⁴³⁴ Siehe dazu George/Bennett (2005).

Aus diesen beiden Idealtypen werden die folgenden Hypothesen abgeleitet:

Wenn Idealtyp 1 (intergouvernemental-realistisch) der Realität in dem Entscheidungsprozess der zu untersuchenden Fälle entspricht, dann

- beruhen die in den Fallstudien erreichten Ergebnisse nur auf einer Interessenskonvergenz der Mitgliedsstaaten, die im Rahmen der ESVP koordiniert werden;
- ging die Initiative, die Formulierung und die Entscheidung der Fallstudien ausschließlich von nationalen Akteuren aus (und wurden in den Außen- und Verteidigungsministerien vorbereitet);
- haben die ESVP-Institutionen keinen eigenständigen Einfluss auf die Beschlüsse ausgeübt und bleiben strikt weisungsgebundene Agenten der Staaten;
- beeinflussen die neu geschaffenen die individuellen Akteure in keiner Weise.

Wenn Idealtyp 2 (institutionalistisch) der Realität in dem Entscheidungsprozess der zu untersuchenden Fälle entspricht, dann

- spielen die sicherheitspolitischen Institutionen der EU eine proaktive Rolle und die Institution ESVP, beeinflusst, prägt und verändert die Positionen und Interessen der Mitgliedsstaaten;
- haben die sicherheitspolitischen Institutionen der EU einen entscheidenden Anteil an der Initiative, der Formulierung und der Entscheidung innerhalb der ESVP;
- haben sich die Akteure in den neuen Institutionen von ihren „Principals“ gelöst und haben eine eigene Identität und Wahrnehmung mit eigenen Regeln und eigener Routine entwickelt (was zu einer sukzessiven Entnationalisierung und Europäisierung der Sicherheitspolitik führt);
- findet in den Institutionen ein nicht nur von nationalen Interessen geprägtes, vergemeinschaftetes und europäisches *policy-planning* statt, das mehr als die Summe der einzelstaatlichen Interessen darstellt.

Kapitel III

Methoden und Methodologie

<u>III.1</u>	<u>Allgemeine Überlegungen</u>
<u>III.2</u>	<u>Methoden der vorliegenden Arbeit</u>
<u>III.3</u>	<u>Die empirischen Analysen</u>

Dieses nun folgende Kapitel der Arbeit wird sich erst einführend mit einigen grundlegenden Fragen und Überlegungen zu Methodologie und Methodik in den Sozialwissenschaften beschäftigen, um dann die konkreten Methoden des Forschungsvorhabens vorzustellen, die zur Erreichung des Forschungsziels und zur Beantwortung der Untersuchungsfragen verwendet werden. Bevor in die konkrete methodische Herangehensweise der Arbeit eingeführt wird, erscheint diese generellere Darstellung und Diskussion methodologischer Fragen und Probleme unerlässlich, um einige Begriffe und Konzepte vorweg zu klären. Darüber hinaus kann so dargestellt werden, warum die vorliegende Arbeit die ausgewählten methodischen Ansätze anwendet und warum diese am besten geeignet erscheinen, um das formulierte Untersuchungsziel zu erreichen. Am Ende des Kapitels werden zudem kurz die ausgewählten Fallstudien vorgestellt, die in der empirischen Analyse im fünften Kapitel untersucht werden.

III.1 Allgemeine Überlegungen

Dabei sollte meiner Ansicht nach mit einer Aufklärung der oftmals herrschenden Verwirrung um den Bedeutungsgehalt der drei Begriffe *Methode*, *Methodik* und *Methodologie* begonnen werden. Nach meinem Verständnis sind Methoden ganz allgemein wissenschaftliche Verfahren, um wissenschaftliche Ergebnisse und Erkenntnisse zu erlangen. Seriöse wissenschaftliche Forschung verlangt nach einem *methodischen* Vorgehen bei der Analyse eines Untersuchungsgegenstandes, das auf einem zielgerichteten und systematischen Herangehen beruht. Die Mittel also, die benutzt werden um dieses methodische Vorgehen umzusetzen, werden *Methoden* genannt. Methoden verstehe ich somit als die Bestandteile der Forschung, die sich mit

den konkreten Fragen des Zugangs zu empirischen Informationen befassen. In der Politik- und den Sozialwissenschaften sind dies zum Beispiel die Fallstudie, das Experiment, die Befragung und Inhaltsanalysen. Die Gesamtheit der *Methoden*, also das Methodenrepertoire einer wissenschaftlichen Disziplin, wird *Methodik* genannt. Darüber hinaus beschreibt der Begriff auch die Teildisziplin einer Fachwissenschaft, die sich mit der Lehre von den in dieser Wissenschaft angewandten Methoden beschäftigt. Eine gedankliche Ebene über der *Methodik* ist die *Methodologie*. Diese Methodenlehre ist ein Teil der Wissenschaftstheorie und beschäftigt sich mit epistemologischen Fragen. Es handelt sich dabei also nicht um konkrete empirische Fragen, sondern um eine kritische Methodenreflexion, die sich mit Forschungslogik und der Möglichkeit wissenschaftlicher Erkenntnis befasst.⁴³⁵

In der Politikwissenschaft herrscht heute ein breiter Methodenpluralismus vor. Während man in der Regel beispielsweise von einer juristischen oder historischen Methode sprechen kann, ist es kaum möglich, von *einer* politikwissenschaftlichen Methode zu sprechen. Es gibt sehr diverse Ansätze und verschiedene methodologische Grundsatzprogramme, die den Methoden der Politikwissenschaften zugrunde liegen. Viele Nachbardisziplinen, wie beispielsweise die erwähnten Rechtswissenschaften und die Geschichtswissenschaften haben dabei vielfältige Einflüsse ausgeübt. Dabei folge ich einer von Alemann und Tönnemann vorgenommen Unterteilung verschiedener Grundsatzprogramme, bei denen die politikwissenschaftliche Forschung oft zwischen geisteswissenschaftlichen („Verstehen“) und sozialwissenschaftlichen, an den Naturwissenschaften orientierten („Erklären“) Ansätzen pendelt.⁴³⁶ Das Grundsatzprogramm, auf welchem auch die Methoden der vorliegenden Arbeit basieren, entspricht nach dieser Unterteilung der *qualitativen empirischen Sozialforschung*.⁴³⁷ Dieser Forschungsansatz entstand als eine Reaktion auf die, an der

⁴³⁵ Ein Beispiel für methodologische Debatten in den Sozialwissenschaften ist der so genannte Positivismusstreit. Siehe dazu exemplarisch Falter (1982) und Dahms (1994).

⁴³⁶ Alemann/Tönnemann (1995).

⁴³⁷ Daneben heben Alemann und Tönnemann die folgenden Grundsatzprogramme hervor. Die *empirisch-analytische Forschung* hat die Konstruktion von Theorien und die logische Erklärung von Sachverhalten zum Ziel. Dieser Forschungsansatz ist der naturwissenschaftlichen Methodologie sehr nahe, da Gesetzaussagen erreicht werden sollen, die empirisch überprüfbar sind. Empirisch-analytische Forschung hat zum „Erkenntnisziel allgemeine, raum-zeitlich ungebundene Gesetze, die Falsifikationsversuchen standgehalten haben und darum als vorläufig wahr gelten“ (S. 46) und über intersubjektive Prüfbarkeit verfügen. Noch einen Schritt weiter geht der *Behavioralismus*, der in den 1950er Jahren entstand und bis in die 1970er vor allem in den USA prägend für die Politikwissenschaft war. Dieser sehr szientistisch geprägte Ansatz hatte

naturwissenschaftlichen Herangehensweise orientierte quantitative Sozialforschung, die in den Sozialwissenschaften wie bereits eben beschriebenen lange Zeit vorherrschend war. Qualitative Forschung versteht sich als Alternative bzw. als Ergänzung der etablierten quantitativen, standardisierten und zumeist auf Verfahren der Statistik zurückgreifenden Sozialforschung. Im Gegensatz zu den quantitativ-statistischen Methoden fokussieren die verschiedenen qualitativen Ansätze auf subjektivere Sichtweisen der Akteure und auf die Konstruktion sozialer Realität. Soziale Wirklichkeit wird als eine gemeinsame Herstellung und Zuschreibung von Bedeutungen verstanden. Der Forscher versucht dabei als Teil dieser sozial konstruierten Realität die Ganzheit und das kontextgebundene Verhalten von Individuen und Institutionen zu erfassen – dies ist das empirische Vorgehen der qualitativen Sozialforschung. Die Reflexivität des Forschers über sein Handeln, seine Arbeit und seine Wahrnehmungen sind ein wesentlicher Teil der Erkenntnis und keine Störquelle; im Gegensatz zur quantitativen Forschung ist also die - methodisch kontrollierte - subjektive Wahrnehmung des Forschers ein Bestandteil des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses.⁴³⁸ Dabei strebt der qualitative Ansatz nicht vorrangig nach universell gültigen und überprüfbaren Gesetzmäßigkeiten, sondern vor allem nach einer dichten Beschreibung der sozialen Realität. Es geht dabei also weniger um die Überprüfung von Theorien und Hypothesen, sondern vielmehr darum, „das Spezifische, Typische eines sozialen Phänomens zu erkennen und herauszuarbeiten“⁴³⁹. Eine Besonderheit der qualitativen Forschung ist zudem ein zyklischer und offener Forschungsprozess zwischen Datenerhebung, Auswertung und Theoriebildung.⁴⁴⁰

zum Ziel. „Politikwissenschaft als empirische und theoretische Gesetzwissenschaft zu betreiben, deren Ziel die möglichst quantitative Beschreibung, Erklärung und Prognose politischer Vorgänge ist“ (Falter [1979], S.2. Zitiert nach Alemann/Tönnemann [1995]). Zentral ist dabei ein sehr positivistisches Verständnis mit strikter Operationalisierung, Quantifizierung und dem Streben nach harten Fakten. Der Behaviorismus orientierte sich stark an einem naturwissenschaftlichen Wissenschaftsverständnis und versuchte aus der empirischen Wirklichkeit durch ein induktives Vorgehen generalisierbare Aussagen und Theorien politischen Verhaltens zu generieren. Dem gegenüber steht das Grundsatzprogramm der *Hermeneutik*, die als sehr geisteswissenschaftlich geprägte Methode das *Verstehen* in den Vordergrund rückt. Dabei handelt es sich um ein qualitatives Verfahren, das vorrangig in der Geschichts- und der Sprachwissenschaft entwickelt wurde. Bei dem Verstehen geht es um einen sozialen Vorgang mit stark kognitiven Elementen, bei dem das Erfassen und Begreifen von Begriffen im Vordergrund steht. Die Lehre findet vorrangig in der Analyse und Interpretation von Reden und schriftlichen Dokumenten Verwendung (Zur Bedeutung der Hermeneutik in den Sozialwissenschaften siehe einführend und exemplarisch Soeffner [2000]).

⁴³⁸ Cf. Flick/Kardorff/Steinke (2000a).

⁴³⁹ Wagner (2001), S. 197.

Abschließend möchte ich noch hervorheben, dass in meinen Augen nicht nur die Wirklichkeit sozial konstruiert ist, sondern dass auch wissenschaftliche Erkenntnis immer konstruiert ist⁴⁴¹ und dass Methoden als Werkzeuge betrachtet werden sollten, die bei der Interpretation dieser Wirklichkeit und der Konstruktion von Theorien behilflich sind. Diese Tatsache ist ein weiterer Grund für die Methodenvielfalt in der Politikwissenschaft, die nicht zuletzt daher immense Schwierigkeiten hat, zu der Gewinnung von gesicherten Erkenntnissen beizutragen. Beobachtungen, Analysen und Erkenntnisse sind immer von der jeweiligen Perspektive und dem theoretischen Ansatz des Untersuchers beeinflusst.⁴⁴² Bezüglich der Möglichkeit wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung ist es wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Arbeit nicht radikal-konstruktivistischen und reflexiven Ansätzen folgt. Dies gilt auch und vor allem bezüglich der Epistemologie: die Möglichkeit, Aussagen über die soziale Welt durch Wissensgewinnung zu erlangen, wird nicht ausgeschlossen. Post-Positivismus wird nicht dergestalt verstanden, dass dies nicht möglich ist, sondern so, dass eine gewisse Skepsis bezüglich der Möglichkeiten allgemeiner Gesetze in den Sozialwissenschaften angebracht ist. Die Analyse von kausalen Zusammenhängen wird immer von einer dem Vorgang immanenten Interpretation beeinflusst, was auch daran liegt, dass man als Untersucher ein Teil der sozialen Welt ist, die man untersucht.⁴⁴³ Die gesellschaftliche Wirklichkeit verstehe ich also als sozial konstruiert und stimme zu, dass es nicht möglich ist, diese Welt theorieunabhängig zu erkennen. Dennoch werde ich kein postmodernes Verständnis anwenden, nach dem wissenschaftliche Forschung über nur sehr begrenzte Gültigkeit und somit über beinahe keinerlei Objektivität verfügt. Dieser erkenntnistheoretisch radikalen Position steht meinerseits die Auffassung gegenüber, dass soziale Wirklichkeitskonstruktionen soziale Fakten sind, deren empirische Untersuchung auf eine intersubjektiv überprüfbare Weise möglich ist.⁴⁴⁴ Die Unterschiede zwischen Rationalismus und Konstruktivismus sind in diesem

⁴⁴⁰ Die Offenheit gegenüber dem Forschungsgegenstand ist ein Grundprinzip qualitativer und interpretativer Forschung. Cf. Reh (1995), Alemann/Tönnemann (1995), Flick/Kardorff/Steinke (2000a).

⁴⁴¹ Diese Feststellung geht mit der Überzeugung einer sozial konstruierten Wirklichkeit einher und führt zu dem Umstand einer „doppelten Hermeneutik“: es stellt sich die Frage, wie der Forscher Zugang zu der konstruierten Wirklichkeit erlangen kann. Sozialwissenschaft ist eine Interpretation von Interpretationsvorgängen und der Forscher muss den konstruierten Untersuchungsgegenstand selber rekonstruieren. Zum Begriff der doppelten Hermeneutik siehe Giddens (1984), Jaeger (1996), Risse-Kappen (1995).

⁴⁴² Dieser Überzeugung wird beinahe in der gesamten Wissenschaftsphilosophie zugestimmt.

⁴⁴³ Cf. u.a. Diez (2004).

⁴⁴⁴ Cf. Wagner (2001), S. 168.

Zusammenhang nach meiner Auffassung vorrangig auf ontologischer und nicht auf epistemologischer oder methodologischer Ebene anzusiedeln. Mit diesem Verständnis sowie mit der Annahme, dass es dem hier vertretenen moderaten Konstruktivismus nicht schwer fällt, eine Logik des instrumentell-strategischen Handelns in eine allgemeine Handlungstheorie einzubetten, folge ich den Vorschlägen von Risse. Dieser begründet letzteres Argument damit, dass der moderate Konstruktivismus sehr akteursorientiert und handlungstheoretisch ist.⁴⁴⁵ Ich plädiere also für ein pragmatisches Verständnis, bei dem „empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde“⁴⁴⁶.

III.2 Methoden der vorliegenden Arbeit

Nach diesen allgemeineren und einführenden Ausführungen werde ich nun die Methoden besprechen, die in meinem Forschungsvorhaben angewendet werden. Dabei werde ich erst die allgemeinen Grundlagen und die Herangehensweise der jeweiligen Methode vorstellen, um diese dann auf mein Forschungsprojekt anzuwenden. Es liegt meines Erachtens auf der Hand, dass vor allem der zweite Teil der empirischen Untersuchung – die Institutionen und die Beschlussfassung der ESVP – nicht mit einem quantitativen Ansatz zu untersuchen ist. Die Eigenart des Forschungsgegenstands und das Ziel der Untersuchung sind mit standardisierten Methoden nicht zu erfassen. Da die Einstellungen und die Sozialisierung der einzelnen Akteure sowie die institutionelle Dynamik und das Entscheidungssystem der ESVP-Institutionen im Vordergrund stehen, ist nur ein qualitativer Ansatz sinnvoll, da sinnhaftes menschliches Handeln und die Identitäten, die Interessen und die Ideen der Akteure zu erforschen sind - wozu ein quantitativer Ansatz meiner Ansicht nach nicht ausreichend in der Lage ist. Diese Ansicht teilt auch Wagner: „Für ‚actor-specific theories‘ sind qualitative Methoden [...] ein nahe liegendes Instrument“⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Cf. Risse (2003).

⁴⁴⁶ Risse (2003). Natürlich ist dabei bereits die Wahl qualitativer Methoden, die ich in diesem Kapitel weiter unten begründen und vorstellen werde, ein gewisses Statement. Für eine Darstellung von verschiedenen Forschungsperspektiven in der (qualitativen) Forschung siehe Flick/Kardorff/Steinke (2000a); zu einer konstruktivistischen Forschungsperspektive in der qualitativen Forschung siehe Flick (2000).

⁴⁴⁷ Wagner (2001), S. 198.

Der Forschungsgegenstand der Arbeit ist unter theoretischen Gesichtspunkten ausgewählt und soll als einzelner Fall mit verschiedenen Methoden möglichst breit und tiefgehend untersucht werden. Dabei verwende ich in eine dreiteilige methodische Herangehensweise: den Forschungsansatz der Fallstudie kombiniert mit der Methode des „*process tracing*“⁴⁴⁸ sowie die Verfahren des Experteninterviews und der Dokumentenanalyse. Ich wende also eine Methodentriangulation⁴⁴⁹ an, um meine Hypothesen zu testen und um den Verlauf von Entscheidungsprozessen in der ESVP darauf hin zu untersuchen, inwieweit Akteure ihre Präferenzen und Identitäten in und durch ihre institutionalisierte Interaktion ändern.

III.2.1 Fallstudie und *Process tracing*

Prinzipiell stehen für einen Hypothesentest vier verschiedene Methoden zur Verfügung: das Experiment, die statistische Methode, der kontrollierte Vergleich und die Fallstudie.⁴⁵⁰ Die Fallstudie (oder auch Einzelfallstudie, englisch: *case study*) ist eine weit verbreitete Methode in der qualitativen Politikforschung. Meist haben Forschungsprojekte, die den Ansatz der Fallstudie verwenden, soziale Phänomene zum Erkenntnisinteresse, die sich den Methoden quantitativer Sozialforschung entziehen. Als Methode der qualitativen Forschung haben Fallstudien Vorteile, wenn ein Forschungsinteresse an der Tiefe sozialer Phänomene besteht und wenn Hypothesen und Theorien generiert oder präzisiert werden sollen. In der Regel wird die Fallstudie als ein Forschungsansatz verwendet, der mit anderen Methoden kombiniert wird. Im Gegensatz zu komparativen Ansätzen vergleicht die Fallstudie nicht eine größere Anzahl von Fällen und Ereignissen, sondern konzentriert sich auf einen Einzelfall:

⁴⁴⁸ Da für den Begriff dieser Methode meines Erachtens kein adäquates deutsches Äquivalent besteht (außer eventuell „Prozessanalyse“), werde ich im weiteren Verlauf der Arbeit den englischen Ausdruck verwenden.

⁴⁴⁹ Häufig wird der Begriff Triangulation für die Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden verwendet. In der vorliegenden Untersuchung meint Methodentriangulation jedoch die Kombination verschiedener qualitativer Vorgehen, um so für die Beantwortung der Fragestellungen unterschiedliche Lösungswege zu entwerfen und die Ergebnisse zu vergleichen. Durch den Vergleich der Ergebnisse verschiedener Perspektiven können dann auch die Stärken und Schwächen der jeweiligen Analysewege genutzt und aufgezeigt werden. Dieses Vorgehen soll für eine größere Objektivität und Intersubjektivität sowie für eine Erhöhung der theoretischen Generalisierbarkeit der Arbeit sorgen und ist somit als eine Strategie der Validierung zu sehen. Triangulation ist auch ein Verfahren, um ein tieferes Verständnis des Untersuchungsgegenstandes zu erreichen. Natürlich kann man auch durch Triangulation kein totales Bild oder ‚objektive‘ Wahrheit erreichen, aber Triangulation ist in meinen Augen eine nützliche Strategie, um zur Erkenntnisgewinnung beizutragen. Siehe weiter zur Methodentriangulation in der qualitativen Sozialforschung Denzin/Lincoln (1994), Flick (2000b) und Seale (1999).

„Eine Fallstudie ist die Untersuchung eines Objektes: eines Landes, eines politischen Systems, einer Institution, einer Organisation oder eines Problems in einem bestimmtem Zusammenhang, der Auswahl, Fragestellung und begriffliches Instrumentarium der Fallstudie begründet“⁴⁵¹. Der einzelne Fall wird als besondere empirische Einheit entdeckt auf deren Basis theoretische Konstruktionen erstellt werden.⁴⁵² Eine soziale Einheit oder ein singuläres Ereignis werden also als Ganzes gesehen und als ein Forschungsgegenstand, der dann in einer bestimmten Art und Weise geordnet und untersucht wird. Diese Einheit wird themenorientiert und dem Forschungsziel folgend analysiert. Gerade bei Fallstudien sollten, wie bereits erwähnt, mehrere Methoden angewendet werden, um möglichst viele Aspekte der untersuchten Einheit zu erfassen. Dabei muss eine Fallstudie einen klaren theoretischen Fokus haben, auf dem klar formulierte Untersuchungsfragen basieren. Ich werde eine bestimmte Methodik anwenden, die ich weiter unten spezifizieren werde, um die Probleme von Fallstudien bei der Feststellung und Überprüfung von kausalen Zusammenhängen zu kontrollieren. Die Fallstudie ist dann sehr gut zur Umsetzung theoretischer Überlegungen in empirische Analysen geeignet. Bei Fallstudien gibt es, wie bereits dargestellt, im Gegensatz zu anderen Ansätzen keine klare Trennlinie zwischen Theoriebildung und -prüfung: „the research process often involves iterative cycling in which hypotheses are successively ‚fitted‘ to observations“⁴⁵³. Generell wird in der qualitativen Methodologieliteratur zum Teil die Frage gestellt, inwieweit qualitative Forschung in der Lage ist, hypothesengeleitete und hypothesenprüfende Studien durchzuführen.⁴⁵⁴ Ich bin in diesem der Ansicht, dass qualitative Untersuchungen und Fallstudien durchaus geeignet sind, um neben der Hypothesengenerierung ansatzweise auch zur Hypothesenprüfung verwendet zu werden. Auch wenn in der qualitativen Forschung von einigen Forschern und Autoren der Hypothesentest und die Formulierung von Ex-

⁴⁵⁰ Cf. Lijphart (1971). Lijphart unterscheidet zudem sechs grundlegenden Typen der Fallstudie: die deskriptive, die interpretierende, die hypothesengenerierende, die theoriebestätigende, die theoriewiderlegende und die *deviant cases* Fallstudie. S. 691.

⁴⁵¹ Nohlen, D./Schultze, R.O. (1985), S. 224.

⁴⁵² Cf. Ragin (1992a) und Ragin (1992). Ragin schlägt außerdem vor, dass der Forscher erst überlegen soll, zu welcher konzeptuellen Klasse der ausgewählte Fall gehört um dann durch „casing“ Fälle anhand einer Forschungsstrategie zu „erschaffen“.

⁴⁵³ George/McKeown (1985), S. 24.

⁴⁵⁴ Cf. Flick (2000a).

Ante-Hypothesen abgelehnt wird⁴⁵⁵, werde ich genau dies tun, da ich der Ansicht bin, dass das Testen von Hypothesen auch in qualitativer Forschung durchaus Sinn macht.⁴⁵⁶

Um den methodischen Schwierigkeiten bei der Untersuchung von Kausalzusammenhängen bei Fallstudien zu begegnen, schlagen George und McKeown drei mögliche Strategien vor: *controlled comparison*, *the congruence procedure* und *the process tracing procedure*.⁴⁵⁷ Zudem argumentieren Bennett und George: „In case studies the identification of causal mechanisms through process tracing is a stronger methodological basis for causal inference than the estimation of covariation through congruence tests“⁴⁵⁸. Bei der vorgeschlagenen Methode des *process tracing* kann Schritt für Schritt nachvollzogen werden, wie „initial case conditions are translated into outcomes“⁴⁵⁹, womit sich zeigen lässt, welche Variable zu welchem Resultat führt. *Process tracing* bezeichnet mithin ein Vorgehen, bei dem versucht wird, theoretische Annahmen und Hypothesen zu kausalen Zusammenhängen mit einer Auswertung empirischer Informationen qualitativer Natur zu beurteilen. Entscheidungsfindungsprozesse werden dahingehend analysiert und erklärt, wie bestimmte Bedingungen in Ergebnisse transformiert werden. Der Entscheidungsfindungsprozess ist dabei keine *black box*, sondern steht im Zentrum der

⁴⁵⁵ Cf. Meinefeld (2000) für die Diskussion um die Verwendung von Ex-Ante-Hypothesen.

⁴⁵⁶ Von Seiten der statistisch und experimentell geprägten Forschung wird die Methode der Fallstudie kritisiert, da es nur einen Untersuchungsfall und somit keine Kontrollgruppe gibt. Das hat zur Folge, dass das Testen einer Kausalhypothese und eine Generalisierung nur sehr schwer möglich sind. Weitere Vorwürfe lauten, dass Forscher, die die Fallstudie anwenden, sich zu intensiv mit den Variablen Ort, Raum, Zeit und kultureller Kontext befassen (Kritik aus dem Rational Choice Lager) und dass durch den zu starken Tiefgang Erklärungen „zurechtgeschneidert“ werden können, um den Fall geeignet erscheinen zu lassen. Nach meinem qualitativen Verständnis ist der Forschungsansatz der Fallstudie jedoch sehr gut geeignet, da damit die Möglichkeit besteht, Kausalzusammenhänge zu analysieren, wo quantitative, experimentelle und auch vergleichende Ansätze keine Erkenntnisse erreichen können. Darüber hinaus ist nur damit dem $n = 1$ Problem beizukommen, von dem mein Forschungsgegenstand geprägt ist. Nichtsdestotrotz hat die Methode der Fallstudie natürlich gewisse Schwierigkeiten generalisierbare Untersuchungserkenntnisse zu erlangen. So weisen auch Schneider und Aspinwall darauf hin, dass gerade kognitive Ansätze meistens Fallstudien anwenden und dadurch „rich description“ von einzelnen Ereignissen leisten zu können, während die theoretische Generalisierung damit schwieriger zu erlangen ist (Cf. Schneider/Aspinwall [2001a]). Das Risiko mangelnder Generalisierbarkeit einzugehen lohnt sich jedoch, da es meines Erachtens allemal besser ist, eine detaillierte Untersuchung mit schwacher Generalisierbarkeit durchzuführen, als eine exakt-repräsentative Untersuchung, die nur Allgemeinplätze und Trivialitäten feststellt (auch Flick weist darauf hin, dass Studien mit einem sinnvoll begrenzten Anspruch auf Generalisierbarkeit in der Regel die aussagekräftigeren sind. Flick [2000a], S. 260). Wenn man den Forschungsansatz Fallstudie methodisch richtig und mit einem für den jeweiligen Fall geeigneten Methodenmix anwendet, kann man die Schwächen des Ansatzes und seine Schwierigkeiten, Kausalzusammenhänge zu erfassen, kontrollieren.

⁴⁵⁷ George/McKeown (1985).

⁴⁵⁸ Bennett/George (1997), S. 3.

⁴⁵⁹ Van Evera (1997), S. 64.

Untersuchung. „The process-tracing approach attempts to uncover what stimuli the actors attend to; the decision process that makes use of these stimuli to arrive at decisions; the actual behaviour that then occurs; the effect of various institutional arrangements on attention, processing, and behaviour; and the effect of other variables of interest on attention, processing, and behaviour“⁴⁶⁰.

Fallstudien unter der Anwendung von *process tracing* eignen sich besonders zur Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Organisationen, in denen Präferenzen, Erwartungen und Interessen eine Rolle spielen.⁴⁶¹ Bennett/George weisen zudem darauf hin, dass *process tracing* sehr gut geeignet ist, um die Debatte zwischen Anhängern und Gegnern von *Rational Choice* Ansätzen voran zu bringen: die beobachteten Entscheidungsprozesse können mit den Erwartungen von *Rational Choice* und anderen Ansätzen verglichen werden.⁴⁶² Gerade diese Feststellung und die Hervorhebung, dass *process tracing* sehr gut geeignet ist, einen genauen Ablauf von institutionellen Entscheidungsfindungsprozessen und Akteurstimuli nachzuzeichnen und zu analysieren, ist natürlich für das Forschungsziel der vorliegenden Arbeit von großer Bedeutung.

Bei der Methode des *congruence tests / procedure*⁴⁶³ handelt es sich ebenso wie bei der Herangehensweise des *process tracing* um eine *within-case* Analyse. Die *congruence procedure* kann bei einer Einzelfallstudie und bei vergleichenden Studien angewendet werden. Das Verfahren basiert darauf, dass man theoretische Annahmen und Erwartungen erstellt und verwendet, die bestimmte Ergebnisse innerhalb eines Falls vorhersagen. Der Forscher bestimmt basierend auf diesen theoretischen Annahmen die Werte der abhängigen und der unabhängigen Variable des Falles und vergleicht dann den Wert der abhängigen Variable mit dem Wert, den die Theorie vorhergesagt hat. Wenn die Werte übereinstimmen, dann weist dies auf einen kausalen Zusammenhang hin. Ob die Übereinstimmung allerdings tatsächlich aufgrund eines kausalen

⁴⁶⁰ George/McKeown (1985), S. 35.

⁴⁶¹ Cf. vor allem George/McKeown (1985), deren Arbeit sich explizit mit „Case Studies and Theories of Organizational Decision Making“ befasst und die Methode des *process tracing* in den Mittelpunkt rückt.

⁴⁶² Cf. Bennett/George (1997).

⁴⁶³ Ich werde bei der Methode der *congruence procedure* hauptsächlich George/McKeown (1985) folgen.

Zusammenhangs besteht, muss dann gründlich überprüft werden.⁴⁶⁴ Dieses Vorgehen entspricht weitgehend der so genannten *process verification*, die Bennett/George als einen von zwei *process tracing* Ansätzen bezeichnen.⁴⁶⁵

In der vorliegenden Arbeit wird der Untersuchungsfall ‚Konstruktion der ESVP‘ durch eine Analyse der Vertragsverhandlungen und den *major turning points* untersucht. Der Untersuchungsfall ‚Entscheidungssystem und Policy-Making der ESVP‘ wird anhand von Fallstudien im Bereich der ESVP untersucht, die ich am Ende dieses Kapitel vorstellen werde. Bei dieser Analyse werden also mehrere Fallanalysen verbunden: erst werden die Fälle innerhalb der ESVP einzeln analysiert, um anschließend komparativ gegenübergestellt zu werden, um so die formulierten Ex-Ante-Hypothesen zu testen und zu verbessern. Wie bereits dargestellt werde ich bei meinem Herangehen die Methode des *process tracing* auf dem Level der *within-case* Analyse verwenden, da damit meines Erachtens die größte Aussagekraft zu erreichen ist, um Kausalzusammenhänge meines Untersuchungsgegenstandes zu analysieren. Zudem wird die *congruence procedure* angewendet: die auf verschiedenen Theorien basierenden Ex-Ante-Hypothesen, die im zweiten Kapitel formuliert wurden, werden mit den tatsächlichen Ergebnissen der Untersuchung verglichen. Die Fallbeispiele werde ich strukturiert vergleichen, indem die jeweils gleiche Herangehensweise gewählt wird und die gleichen Fragen gestellt werden, um das Untersuchungsziel der Arbeit zu erreichen.

Das *process tracing* werde ich verwenden um die Entscheidungen, den Entscheidungsfindungsprozess und die Sozialisierung der Akteure in der ESVP zu erfassen. Es soll damit gelingen, die Intentionen und die sich verändernden Identitäten der Akteure sowie die Handlungsstränge zu entdecken. Dabei wird das gesamte Entscheidungssystem im Laufe der Zeit analysiert und in einzelne Unterteile und Entwicklungen zerlegt. Die dafür nötigen Daten werden durch die Methode des so genannten Experteninterviews - auf die ich gleich eingehen werde - mit beteiligten Akteuren und durch die Analyse verschiedener Dokumente gewonnen. Damit ist auch einer der Hauptschwierigkeiten des Verfahrens angesprochen: die Datenanforderungen des Verfahrens sind immens. Um den Prozess dergestalt zu verfolgen, dass genügend

⁴⁶⁴ Cf. George/McKeown (1985), S. 31 ff.

⁴⁶⁵ Cf. Bennett/George (1997), S. 3 ff. Der zweite Ansatz ist der *process induction*.

Informationen vorhanden sind, muss sehr viel Zeit in die Gewinnung und die Auswertung der Daten investiert werden.

III.2.2 Experteninterviews

Zur Gewinnung dieser Daten verwendet die vorliegende Arbeit die Methode des leitfadenorientierten Experteninterviews. Diese Interviewmethode hat eine große Bedeutung in der Politikwissenschaft und wird dort sehr häufig angewendet.⁴⁶⁶ Das teilstrukturierte Experteninterview benutzt einen Gesprächsleitfaden, um dem Interview eine Struktur zu geben und um die gewünschten Informationen von den Respondenten⁴⁶⁷ zu erlangen. Es ist das Ziel dieser Herangehensweise möglichst detaillierte, breite und tiefgehende Informationen und Daten zu erhalten, die nicht auf statistische Kennwerte verdichtet werden können. Der Leitfaden gibt eine Reihe thematischer Schwerpunkte vor und dient dazu, dass alle relevanten Themen im Interview angesprochen werden. Zudem soll der Leitfaden für eine gewisse Vergleichbarkeit der Antworten verschiedener Respondenten sorgen. Dabei werden alle Fragen „offen“ und nicht in einer bestimmten Reihenfolge gestellt, der Leitfaden wird sehr flexibel gehandhabt. Die genaue Reihenfolge, die thematische Schwerpunktsetzung sowie die präzise Formulierung der Fragen werden dem Gesprächsverlauf angepasst. Bei der Befragung von Experten sind standardisierte Fragebögen nicht angebracht. Auch wenn standardisierte Befragungen beispielsweise in der Wahlforschung sehr erfolgsversprechend sind, eignen sie sich nicht für die Befragung von Experten und Eliten, die aufgrund ihres Experten- und Insiderwissens oder ihrer Position innerhalb einer Institution interviewt werden. Leitfadeninterviews werden in der Regel verwendet, wenn „die Erhebungen quantitativ nicht messbarer Hintergrundinformationen zur

⁴⁶⁶ Diese Form des Interviews dürfte meines Erachtens – auch wenn ich dies nicht belegen kann – eines der am häufigsten verwendeten Verfahren in der qualitativ-empirischen Politikforschung sein. Darüber hinaus wird die Methode des Interviews im Allgemeinen sehr häufig als Königsweg der empirischen Sozialforschung bezeichnet (siehe König [1972]) und man unterscheidet die Methode des Interviews nach dem Grad der Strukturiertheit (wenig strukturiert/teilstrukturiert/stark strukturiert) und der Standardisierung (nicht standardisiert/teilstandardisiert/vollstandardisiert), nach der Form der Datenerhebung (mündlich / schriftlich) und der Auswahl der Respondenten (Cf. Alemann/Tönnemann [1995], S. 113 ff.)

⁴⁶⁷ Im Verlauf der Arbeit wird bei Begriffen wie Respondent, Experte, etc. aus Gründen der Lesbarkeit und der Kürze auf die weibliche Schreibform verzichtet. Auch wenn darüber hinaus Konstrukte wie beispielsweise ExpertInnen politisch korrekter sein mögen, werden diese nicht verwendet, da diese in meinen Augen stilistisch unschön sind. Dies bedeutet natürlich nicht, dass nicht auch weibliche Respondenten für die Interviews herangezogen wurden. Ich bitte alle Leserinnen und Leser an dieser Regelung keinen Anstoß zu nehmen.

Klärung eines politikwissenschaftlichen Problembereichs beitragen“⁴⁶⁸. Experteninterviews werden verwendet, wenn exklusive Einblicke in Strukturzusammenhänge und Wandlungsprozesse von Handlungssystemen (wie in Entscheidungsstrukturen von Organisationen und Institutionen) erlangt werden sollen. Das Experteninterview ist eine geeignete Methode, um Einblicke in diese komplexe Zusammenhänge zu erlangen. Dabei sind zuvor gemacht theoretische Überlegungen sehr wichtig, um die Fragestellung zu beeinflussen und die gewonnenen Erkenntnisse deuten zu können.

Ein zentraler Kritikpunkt und ein zugegebenermaßen generelles Problem von Interviews beziehen sich auf die Objektivität, also die intersubjektive Überprüfbarkeit⁴⁶⁹ und Übereinstimmung dieser Datenerhebungsform.⁴⁷⁰ Es stellt sich die Frage, wie der Forscher die Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit des Interviewten beurteilen kann. Neben einer guten Interviewstrategie und der für das Gelingen des Interviews nötigen Interviewkompetenz gibt es einige praktische Testmöglichkeiten, um die Glaubwürdigkeit des Respondenten zu beurteilen. Eine mögliche Gewähr dafür, dass die Interviewten die Wahrheit sagen besteht darin, dass sie damit rechnen, dass ebenfalls Kollegen interviewt werden.⁴⁷¹ Zudem ist es bei einer Interviewdauer von circa einer Stunde nur schwer möglich, eine bewusste permanente Täuschung aufrecht zu erhalten, die dem Forscher nicht auffällt.⁴⁷² Dies gilt auch und vor allem bei der Auswertung des Interviews und ist nicht zuletzt in dem idealiter breiten

⁴⁶⁸ Müller/Schmidt (1979), S. 47.

⁴⁶⁹ Die Objektivität ist neben Reliabilität und Validität das wichtigste Gütekriterium von qualitativer Forschung. Siehe zum Begriff der intersubjektiven Überprüfbarkeit bei qualitativer Forschung Steinke (2000). Steinke postuliert dass der Anspruch auf intersubjektive Überprüfbarkeit bei qualitativer Forschung gar nicht erhoben werden kann. Stattdessen schlägt sie einen Anspruch auf intersubjektive *Nachvollziehbarkeit* vor.

⁴⁷⁰ Mieg und Brunner fassen das Problem der Objektivität bei Experteninterviews wie folgt zusammen: „Die Frage ist: Wie objektiv ist diese Art der Datenerhebung? [...] Ein Interview ist eine soziale Interaktion zwischen Interviewer und Befragtem, hier einem Experten. In der Regel bedeutet eine soziale Interaktion nicht einfach Wissensaustausch: Interaktionen dienen vielfältigen Zwecken gleichzeitig, die Interaktionspartner bringen Interessen und persönliche Probleme ein, Machtverhältnisse werden geregelt. Der Befragte hat in einem betrieblichen Kontext eine Rolle wahrzunehmen und empfängt daher den Interviewer unter bestimmten Voraussetzungen; diese nennen wir im Weiteren den Funktionskontext des Interviews. Das generelle Problem bei Befragungen rührt also wie bereits geschildert von der Gegenwart des Interviewers; kurz gesagt: es ist unsicher, ob nicht der Befragte in einem Interview mit einem anderen Interviewer ‚eine andere Geschichte‘ berichten würde. Experten bilden hierin keine Ausnahme“.. Siehe Mieg/Brunner (2001), S. 4.

⁴⁷¹ Cf. Meuser/Nagel (1991), S. 466. Die Autoren sehen darin „einen immanenten Zwang zur Wahrheit und dazu, z.B. eher zu schweigen als zu lügen“. So wussten auch die jeweiligen Befragten bei den von mir durchgeführten Interviews auch konkret von anderen Interviewten, da dies manchmal bei der Gesprächseröffnung erwähnt wurde

⁴⁷² Ibidem.

Hintergrundwissen des Interviewers begründet. Des Weiteren kann man das Prinzip des cross-checking anwenden, um die Interviewaussagen auf ihre Stimmigkeit zu überprüfen.⁴⁷³ Diese Kontrolle bezieht sich auf andere Interviews, auf bereits vorhandenes Wissen und Erkenntnisse und soll in meiner Untersuchung auch mit anderen gewonnenen Daten (aus dem *process tracing* und der Dokumentenanalyse) vorgenommen werden.

Ich bin der Ansicht, dass die Vorteile des Experteninterviews für meine Untersuchung überwiegen. Die - zugegebenermaßen bestehenden - Schwierigkeiten und Schwächen können bei ausreichender Reflexion, bewusster Anwendung und hinreichender theoretischer Fundierung ausgeglichen werden. Die vorliegende Arbeit wird dabei weitgehend der Position von Meuser/Nagel folgen, deren grundlegende Arbeiten wohl als Klassiker zur theoretischen und methodischen Begründung des Experteninterviews bezeichnet werden können.⁴⁷⁴ Die beiden Autoren bewerten das Experteninterview als eine eigene Variante qualitativer Interviews, die sich durch ihre eigenständige Erhebungs- und Auswertungsstrategie auszeichnet.⁴⁷⁵ Meuser/Nagel rechnen das Experteninterview zum Paradigma der interpretativen Sozialforschung und vertreten eine wissenssoziologische Perspektive, „die die soziale Realität als durch Interpretationshandlungen hergestellte Konstruktion von Wirklichkeit begreift“⁴⁷⁶. Damit beruht ihre Herangehensweise auf sozialkonstruktivistisch orientierten Basisannahmen. Meuser und Nagel nehmen vor allem eine methodisch-methodologische Begründung des *theoriegenerierenden* Experteninterviews vor. Dabei soll durch den Leitfaden und die gemeinsame organisatorisch-institutionelle Anbindung der Experten eine Vergleichbarkeit der Expertenäußerungen erlangt werden und es wird eine „theoretisch gehaltvolle Konzeptualisierung von (impliziten) Wissensbeständen, Weltbildern und Routinen angestrebt, welche die Experten in ihrer Tätigkeit entwickeln und die konstitutiv sind für das Funktionieren von sozialen Systemen“⁴⁷⁷.

⁴⁷³ Cf. für das Prinzip des *cross-checking* zur „Wahrheitsprüfung“ bei Interviews siehe Dean/Whyte (1979), S. 185 f. Zitiert nach Meuser/Nagel (1991).

⁴⁷⁴ Meuser/Nagel (1991). Meuser/Nagel (1997).

⁴⁷⁵ Diese Position ist wie bereits erwähnt sehr umstritten. So werfen Kassner/Wassermann (2002) den beiden Autoren vor, dass das Experteninterview in ihrem Sinne eher ein Forschungsanliegen denn eine Methode darstellt, S. 108. Deeke (1995) fordert daher, in methodischer Hinsicht ganz auf den Begriff Experteninterview zu verzichten, S. 11.

⁴⁷⁶ Bogner/Menz (2002b), S. 35.

⁴⁷⁷ Bogner/Menz (2002b), S. 38. Cf. Meuser/Nagel (1991) und Meuser/Nagel (1997).

Zentral bei der Herangehensweise des Experteninterviews ist die Identifizierung der Experten bzw. die sorgfältige Auswahl der Respondenten: sie werden nach ihrem organisatorischen und institutionellen Kontext ausgewählt⁴⁷⁸ und dienen als Informationslieferanten. Die Respondenten werden nach selektiven Kriterien ausgewählt, so dass sie zu dem Untersuchungsgegenstand der Arbeit relevante und subjektive Angaben machen können.⁴⁷⁹ Darüber kommt auch bei dem Experteninterview, wie bei allen Formen des Interviews als sozialwissenschaftliche Methode, dem Verhalten und Auftreten des Interviewers eine zentrale Rolle zu. Der Interviewer muss möglichst neutral sein und sollte danach streben, die Antworten des Interviewees so wenig wie möglich zu beeinflussen.⁴⁸⁰ Dennoch kann der Interviewer natürlich nicht „unsichtbar“ sein: seine Anwesenheit und sein Einfluss lassen den Interviewer zur hauptsächlichen Fehlerquelle eines Interviews werden. So spielen die „erwarteten Erwartungen“⁴⁸¹ des Befragten und seine Beurteilung des Interviewers eine große Rolle. Dies ist vor allem der Fall, da das Experteninterview danach strebt eine Interviewsituation „auf Augenhöhe“ zu führen. Der Interviewer muss mit dem Forschungsgegenstand sehr gut vertraut sein und muss über ein ausgeprägtes theoretisches Wissen dazu verfügen.⁴⁸² Neben allgemeinen Regeln der Interviewführung ist bei Experteninterviews die genaue Gestalt der

⁴⁷⁸ Cf. Meuser/Nagel (1991), S. 443 ff.

⁴⁷⁹ Zur Bestimmung von relevanten Experten und Expertenwissen folge ich der - einer methodischen Absicht folgenden - Beschreibung und Definition von Bogner und Menz:

„Der Experte verfügt über technisches Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- und Handlungswissen aus, in das verschiedenen und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen. Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierung, seine Relevanz usw. weisen zudem – und das ist entscheidend – die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisatorischen Funktionskontext hegemonial zu werden, d. h., der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit“. Siehe Bogner/Menz (2002b), S. 46.

⁴⁸⁰ Es gibt – abhängig vom Verhalten des Interviewees und vom Interviewverlauf – auch Situationen, in denen das Ideal des neutralen Interviewers aufgehoben werden sollte. Dies kann vor allem bei Experteninterviews der Fall sein, da der Befragte davon ausgehen kann, dass der Interviewer sich intensiv mit dem Thema und dem Hintergrund der Befragung auseinandergesetzt hat und diesbezüglich eine eigene Meinung gebildet hat. Cf. Bogner/Menz (2002b), S. 64.

⁴⁸¹ Der Befragte macht sich durch verschiedene Indizien gewisse Vorstellungen über mögliche Erwartungen des Forschers, die entscheidenden Einfluss auf seine Antworten haben können. Siehe hierzu weiter Bogner/Menz (2002b) und Meuser/Nagel (1991).

„Interaktionssituation“ von großer Bedeutung: davon abhängig, wie der Befragte den Forscher beurteilt (Zuschreibung von Kompetenz und Einstellungen) wird seine Antwortbereitschaft ausfallen.⁴⁸³

Eine weitere wichtige Entscheidung bezüglich der praktischen Durchführung von Experteninterviews betrifft die Frage, ob zur Aufzeichnung des Interviews ein Tonband verwendet werden soll. Was die nachträgliche Verarbeitung der gewonnenen Daten betrifft ist eine Aufzeichnung sicher von großer Hilfe. Allerdings werden von Respondenten zweifelsfrei einige Dinge verschwiegen, wenn ein Tonband eingeschaltet ist.⁴⁸⁴ Dies ist natürlich umso mehr der Fall, wenn die Experten zu einem strittigen Thema innerhalb ihrer Institution befragt werden und Informationen preisgeben sollen, von denen sie nicht wollen, dass diese aufgezeichnet werden. Entscheidet man sich für ein Interview ohne Tonbandaufzeichnung, muss man während des Gesprächs detaillierte Notizen machen und diese sofort nach Beendigung des Gesprächs weiter aufarbeiten.

Mit dieser Überlegung, die ich später noch ausführen werde, komme ich nun zu der praktischen Anwendung und Bedeutung des leitfadenorientierten Experteninterviews für die vorliegende Arbeit. Das Verfahren steht in meiner Arbeit als zentrale Methode, die zwar von anderen Methoden flankiert und gestützt wird; die aber das hauptsächliche Verfahren zur Datengewinnung für die Beantwortung meiner Untersuchungsfragen ist. Dem Grundsatz empirischer Sozialforschung folgend, dass die Methode dem individuellen Untersuchungsgegenstand angemessen sein muss⁴⁸⁵, erscheint mir das Experteninterview als der beste Weg, um relevante Daten zur Beantwortung der Untersuchungsfragen zu erlangen. Da die Entscheidungsstrukturen der ESVP-Institutionen ein sehr junges Untersuchungsfeld sind, gibt das Experteninterview die besten Einsichtsmöglichkeiten in die Strukturzusammenhänge, die Prozesse und die Entscheidungsstrukturen des Handlungssystem ESVP. Das allgemeine Anliegen von Experteninterviews, solche Strukturen durch das Gewinnen von Insidererfahrungen

⁴⁸² Darauf weist auch Trinczek hin, der die thematische Kompetenz des Interviewers als Voraussetzung für ein gelungenes Interview sieht. Trinczek (1995), S. 65.

⁴⁸³ Cf. Hierzu Menz/Bogner (2002b). Die beiden Autoren skizzieren zur Wahrnehmung des Interviewers durch den Experten eine Typologie mit sechs idealtypischen Zuschreibungen: der Interviewer als Co-Experte, als Experte einer anderen Wissenskultur, als Laie, als Autorität, als potenziellen Kritiker und als Komplize.

⁴⁸⁴ Cf. Schmid (1995), Bulmer (1988).

bestimmter Gruppen zu untersuchen, scheint genau richtig für mein Forschungsvorhaben. Gerade um die beiden Hypothesen zum Entscheidungssystem ESVP zu untersuchen, müssen Informationen von beteiligten Akteuren gewonnen werden. Nun stellt sich natürlich die Frage, welche Akteure als geeignete Interviewpartner in Frage kommen.

Dabei unterscheide ich drei verschiedene Gruppen, mit deren Mitgliedern Experteninterviews durchgeführt werden. Die erste Gruppe umfasst Akteure auf europäischer Ebene, die Mitglieder der ESVP-Gremien sind und die direkt an dem Entscheidungssystem teilhaben. In diesem Bereich werden Interviews mit Akteuren geführt, die an verteidigungspolitischen Fragen und an Entscheidungen innerhalb der Fallstudien teilhaben. Dazu gehören vorrangig die drei⁴⁸⁶ nationalen Botschafter im PSK, Mitglieder des EUMS und leitende Beamte im Generalsekretariat des Rates (vor allem der Strategieplanungs- und Frühwarneinheit sowie des Generaldirektion E für Außenwirtschaftspolitik und GASP). Die zweite Gruppe, mit denen Interviews durchgeführt werden, sind Akteure auf nationaler Ebene. Dabei handelt es sich um Politiker und Beamte aus den jeweiligen Außen- und Verteidigungsministerien, die mit dem Entwurf und der Implementation der europäischen Verteidigungspolitik beschäftigt sind sowie verschiedene Parlamentarier, die mit der Thematik vertraut sind. Die letzte Gruppe sind Experten aus Wissenschaft und Medien, die aufgrund ihrer Arbeit über ein breites Fach- und Hintergrundwissen über die Konstruktion und die Entscheidungsstrukturen der ESVP haben.⁴⁸⁷ Die Identifikation relevanter Experten aus diesen drei Gruppen stellte sich als recht einfach dar. Durch die Vertiefung in den Untersuchungsgegenstand liegen relevante Respondenten, die über genügend Insiderwissen verfügen und als Informationslieferanten zur Beantwortung der Untersuchungsfragen in Anmerkung kommen, quasi auf der Hand. Wesentlich schwieriger als die Identifikation von bedeutsamen Respondenten ist der Zugang zu diesen. Vor allem bei Mitgliedern aus den ersten beiden Gruppen liegt dies in der Tatsache begründet, dass die Experten in Positionen sind, die ihnen sehr wenig Zeit

⁴⁸⁵ Die Gegenstandsgemessenheit der Methoden ist ein zentrales Kennzeichen qualitativer Forschung. Cf. Flick/Kardorff/Steinke (2000a), S. 22; Steinke (2000), S. 326.

⁴⁸⁶ Da ich mich bei meiner Untersuchung auf die drei zentralen Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien konzentriere, werden Interview lediglich mit den PSK-Botschaftern dieser Länder geführt.

lassen. So war bei dem Erlangen von Interviewterminen nicht die allgemeine Bereitschaft der Respondenten zur Interviewteilnahme (die durchweg sehr positiv ist), sondern deren limitierte Zeitressourcen das Hauptproblem.⁴⁸⁸

Die Konstruktion des Leitfadens ist bei dem leitfadengestützten Interview freilich von großer Bedeutung. Der Leitfaden soll erstens dafür sorgen, dass alle relevanten Themenkomplexe im Gespräch behandelt werden und dient zum anderen auch einer gewissen Standardisierung der verschiedenen Interviews, damit diese miteinander verglichen werden können (was nach der Auswertung auch durch die Erstellung einer Datenmatrix ermöglicht werden soll). Dabei habe ich ein relativ grob strukturiertes Frageschema verwendet, das vorrangig als Gedächtnisstütze dient und dafür sorgt, dass keine Fragen ausgelassen werden. Abhängig von dem Interviewten und der allgemeinen Interviewsituation wurde der Leitfaden im Allgemeinen sehr flexibel gehandhabt. Dadurch soll es den Befragten möglich sein, ihre subjektiven Einschätzungen und Erfahrungen anhand von konkreten Erlebnisschilderungen und anhand von Beispielen darzustellen. Der entworfene Interviewleitfaden (der im Anhang der Arbeit zu finden ist) wurde in den ersten Interviews einem Pretest ausgesetzt und danach noch geringfügig geändert. Zudem wurde der Leitfaden natürlich dem jeweiligen Gesprächspartner individuell angepasst. Allerdings: grundsätzlich wird der Leitfaden bei allen Interviews – vor allen bei denen mit Mitgliedern aus der ersten und zweiten Gruppe – beinahe identisch gehalten, um eine Vergleichbarkeit der Antworten zu ermöglichen.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Eine Liste der Interviewees und die Angabe wann und wo die Interviews stattfanden, finden sich im Anhang der Arbeit.

⁴⁸⁸ Nach der Identifikation von relevanten Experten für Interviews habe ich diese per Email oder per Fax kontaktiert und zuerst die allgemeine Bereitschaft an der Interviewteilnahme getestet. Wenn diese gegeben war, wurde dem Respondenten eine Übersicht über Ziel und Inhalt meiner Forschung und eine Erklärung zugesandt, warum die Kontaktperson als Experte in Frage kommt. Wenn der Respondent die Rolle als Experte akzeptiert, wurde ein Termin vereinbart. Diese erste Kontaktaufnahme entscheidet weitgehend darüber, ob ein Interview zustande kommt oder nicht, weshalb sie gründlich vorbereitet sein muss. Problematisch war anschließend die Termine mit den verschiedenen Respondenten so zu koordinieren, dass ein Aufenthalt an den jeweiligen Orten (Berlin, Brüssel, London, Paris) aus zeitlichen und kostenbedingten Gründen nicht zu lange wurde. Ein weiteres Problem war wiederum mit den knappen Zeitressourcen der Respondenten verbunden: neben der Schwierigkeit einen Termin für das Interview zu finden, war die tatsächliche Zeit für das Interview meist sehr knapp bemessen. In der Regel wurde circa eine Stunde für das Interview bereitgestellt; manchmal wurde diese Gesprächszeit auch unter- oder überschritten. Diese relative Kürze des Interviews musste natürlich bei der Konstruktion des Leitfadens berücksichtigt werden.

⁴⁸⁹ Generell bin bei der Leitfadenskonstruktion folgender Struktur gefolgt: zu Beginn des Interviews steht einleitend eine persönliche Vorstellung, so dass der Respondent sich ein genaueres Bild über meinen Hintergrund und die Untersuchung machen kann. Diese Einleitung ist nicht zuletzt deshalb wichtig, um eine

III.2.3 Quellen- und Dokumentenanalyse⁴⁹⁰

Neben dem Experteninterview, das die zentrale Methode meines Forschungsprojektes ist (und vor allem bei dem zweiten Teil der empirischen Analyse, nämlich dem Entscheidungssystem der ESVP im Vordergrund steht), werde ich noch eine andere Methode zur Erhebung von Daten verwenden: die Dokumentenanalyse. Diese wird vor allem im ersten Teil der empirischen Analyse, der Konstruktion der ESVP, zur Anwendung kommen. Die politikwissenschaftliche Dokumentenanalyse ist aus der Quellenanalyse der historischen Forschung hervorgegangen und ist ein qualitativer Forschungsansatz⁴⁹¹, der sich von der quantitativen Inhaltsanalyse unterscheidet. Als Quellen und empirische Basis können im Allgemeinen Textdokumente vielfältiger Art (Akten, Verträge, Gesetze, Protokolle, usw.) dienen, die im politischen Prozess entstehen: „Jede politische Entscheidung – mit Ausnahme von solchen, die strengen Geheimhaltungsaufgaben unterliegen – muss in den zuständigen [parlamentarischen] Gremien beraten werden, hat ‚Mitwiser‘, die befragt werden können, produziert Vorlagen, Stellungnahmen, Änderungsvorschläge, die in aller Regel eingesehen werden können“⁴⁹². Welche Daten, dabei für eine Untersuchung in Frage kommen, hängt

positive Interviewatmosphäre zu erreichen und um einen Eindruck herzustellen, der ein „Gespräch auf Augenhöhe“ ermöglicht. Die Selbstdarstellung und die Präsentation des Forschungsvorhabens sind vor und während des Interviews von zentraler Bedeutung.⁴⁸⁹ Nach der Begrüßung, der Vorstellung und der Erläuterung des Anliegens habe ich mich für die Gesprächsbereitschaft des Befragten bedankt und nochmals erklärt, warum der Befragte ausgewählt wurde. Zudem habe ich die Anonymität der Antworten zugesichert, was in der Regel auch von den Respondenten zu Beginn des Gesprächs gewünscht wurde. Im Anschluss folgen die Einstiegsfragen, die sich grundsätzlich mit der Arbeit und der Position des Experten befassen. Danach kommen die Schlüsselfragen, die in jedem Fall gefragt werden müssen und die in verschiedene Frageblöcke nach Themen und Unterthemen gegliedert sind. Oft müssen jedoch auch ad-hoc Fragen formuliert werden, weil im Verlauf des Interviews immer wieder Aspekte aufkommen, die im Leitfaden nicht verzeichnet sind (aber dennoch für die Thematik und das Forschungsvorhaben wichtig sind). Abschließend kommen die Bedankung bei dem Respondenten und die Anfrage, ob er zur Beantwortung weiterer Fragen bereit ist, falls bei der Interviewauswertung noch Unklarheiten bestehen. Zudem wird er gefragt, ob er noch andere Experten in Gedanken hat, die für ein mögliches Interview und die Untersuchung von Bedeutung sein können. Durch dieses „Schneeballprinzip“ werden vielfach zusätzliche Respondenten von Interesse aufgetan und man kann darüber hinaus feststellen, welche anderen Akteure in den Augen des Respondenten eine Rolle in dem Entscheidungsprozess der ESVP und somit für das Untersuchungsvorhaben spielen. Des Weiteren fungieren einzelne Respondenten in diesem Zusammenhang oftmals als *gate-keeper*. Das heißt sie wissen gut Bescheid über den für die Untersuchung relevanten Expertenkreis und eröffnen durch ihre Kontakthinweise, Empfehlungen und häufig auch Referenzen den Zugang zu anderen Experten, auf die man ansonsten nicht gekommen wäre bzw. zu denen man keinen Zugang gefunden hätte.

⁴⁹⁰ Neben dem Begriff „Dokumentenanalyse“, den ich verwenden werde, werden auch noch die englische Bezeichnung *content analysis*, sowie Textanalyse oder qualitative Inhaltsanalyse für diese Form der Datenerhebung gebraucht. Ich verstehe die Dokumentenanalyse jedoch als eine spezifische Zugangsweise zu schriftlichen Dokumenten, die sich von der klassischen Inhaltsanalyse unterscheidet. Zur qualitativen Inhaltsanalyse siehe Mayring (2000).

⁴⁹¹ Cf. Reh (1995).

⁴⁹² Reh (1995), S. 242-243.

natürlich von der Fragestellung und dem Forschungsziel ab. Die Daten müssen auf ihre Eignung als Belege für Hypothesen untersucht werden. Die Dokumentenanalyse sollte immer durch ergänzende Methoden kontrolliert werden. Denn gerade durch die Kombination und in der Konfrontation mit Ergebnissen aus anderen methodischen Herangehensweise kann die Methode Dokumentenanalyse mit theorie- bzw. hypothesengeleiteter Forschung in der Politikwissenschaft als sehr produktives Hilfsmittel empirischer Forschung eingesetzt werden.⁴⁹³ Ein Vorteil der Dokumentenanalyse ist ihr nicht-reaktiver Charakter⁴⁹⁴: die Daten sind bereits fertig und werden nicht durch die Anwesenheit des Forschers oder den Prozess der Datenerhebung beeinflusst (wie dies beispielsweise bei Interviews der Fall ist). Die einzige Fehlerquelle bei der Datenerhebung ist die Subjektivität des Forschers bei der Auswahl relevanter Dokumente. Im Fall der vorliegenden Arbeit wird die Dokumentenanalyse mit der Methode des Experteninterviews und der Fallstudie mit *process tracing* kombiniert, wobei die gewonnenen Daten der Dokumentenanalyse auch für das *process tracing* Verfahren von großer Bedeutung sind. Diese Kombination erlaubt eine Kontrolle der jeweiligen Datenerhebungsmethode; durch die verschiedenen Datenerhebungsverfahren ist eine Gültigkeitseinschätzung der aus den anderen Verfahren gewonnenen Daten möglich. Ich folge in meiner Untersuchung also der Vorgabe, dass die Dokumentenanalyse als ein Verfahren verwendet sollte, das andere Datenerhebungsverfahren ergänzt. Zudem orientiere ich mich grundlegend an Reh, der unterstreicht, dass die Verbindung von Dokumentenanalyse mit theorie- und hypothesengeleiteter Forschung sehr sinnvoll und ergiebig ist.⁴⁹⁵ Natürlich muss man hervorheben, dass die Quellen und Dokumente nicht für sich sprechen, sondern im Zusammenhang mit der Fragestellung, den Untersuchungsfragen und den Hypothesen der Arbeit analysiert werden müssen. Im Hinblick auf diesen Hintergrund muss die Quellenlage und deren Zugang analysiert werden. Die nächsten Schritte in einer Dokumentenanalyse sind dann die Quellensicherung und die Quellenauswertung.⁴⁹⁶

⁴⁹³ Cf. Reh (1995).

⁴⁹⁴ Cf. Patzelt (2001), S. 149.

⁴⁹⁵ Cf. Reh (1995).

⁴⁹⁶ Für Details hierzu folge ich ebenfalls dem Vorgehen von Reh (1995).

Für die vorliegende Untersuchung kommen dabei vorrangig die folgenden Dokumente in Frage⁴⁹⁷:

1) Auf europäischer Ebene

Dokumente mit ESVP-Bezug des Europäischen Rates (Schlussfolgerungen des Vorsitzes wie auch Dokumente von informellen Treffen), des Rates der Europäischen Union (Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Tagungen der Verteidigungsminister, sowie Gemeinsame Aktionen), des Generalsekretariats des Rates der EU (vor allem DG E, Reden des HR Solana) und der sicherheitspolitischen Gremien (PSK, EUMS, EUMC), sowie Pressemitteilungen der Organe und Gremien.

2) Auf bi- und trilateraler Ebene

Erklärungen und Beschlüsse, die auf den verschiedenen Treffen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien veröffentlicht wurden.⁴⁹⁸

3) Auf nationaler Ebene

Regierungserklärungen und -dokumente, Weißbücher, Stellungnahmen, Parlamentsdebatten, Dokumente von relevanten Ausschusssitzungen, etc.

4) Medienberichterstattung

In diesem Bereich werde ich vorrangig die führenden Qualitätszeitungen (Süddeutsche Zeitung, Le Monde, Financial Times) aus den drei Ländern gebrauchen und die Berichterstattung über die ESVP verfolgen.

⁴⁹⁷ Für eine grundlegende Dokumentenanalyse stellen sich die vorgestellten Quellen als zu umfangreich dar. Daher muss im Laufe der konkreten Untersuchung eine Auswahl und eine Fokussierung vorgenommen werden, da die Datenmenge ansonsten die Möglichkeiten einer Untersuchung überschreiten würde.

⁴⁹⁸ Für die beiden ersten Ebenen sind neben eigener Recherche und Dokumenteneinsicht die Kompilationen des *Institute for Security Studies* (Paris) sehr hilfreich. Diese Kompilationen beinhalten eine jährliche Übersicht der wichtigsten Dokumenten und Beschlüsse im Rahmen der ESVP. Siehe unter anderem Rutten (2001/2002), Haine (2003), Missiroli (2003).

III.3 Die empirischen Analysen

Nach der Vorstellung der Methoden, die zur Beantwortung der Untersuchungsfragen angewendet werden sollen, möchte ich noch kurz hervorheben worauf und wie diese konkret in den beiden analytischen Kapiteln (Kapitel IV und V) angewendet werden. Dabei werden vor allem die Fallstudien kurz vorgestellt, die im zentralen fünften Kapitel untersucht werden.

III.3.1 Analyse der ESVP- Konstruktion

Bei der empirischen Analyse der ESVP-Konstruktion ist das Vorgehen der vorliegenden Arbeit auf der Hand liegend. Mit einem Fokus auf die Positionen und Präferenzen der drei großen Mitgliedsstaaten werden die Konstruktion und der Entstehungsprozess der ESVP in verschiedene Etappen unterteilt, die dann mit einem Fokus auf die betreffenden Untersuchungsfragen und Hypothesen analysiert werden.

III.3.2 Analyse des ESVP-Entscheidungssystems / Die Fallstudien

Wie bereits dargestellt, wird die Analyse des Entscheidungsfindungssystems der ESVP den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit ausmachen. Um zu untersuchen, wie dieses funktioniert, welche Akteure in welchen Maße eine Rolle spielen und inwiefern die formulierten Hypothesen der empirischen Realität entsprechen, werde ich einige Fallstudien aus dem Bereich der ESVP untersuchen. Diese ausgewählten Fallstudien, auf welche die entwickelten Methoden angewendet werden, um Institutionalisierungs- und die Sozialisierungsprozesse in und das Handlungssystem der ESVP zu untersuchen, stelle ich nun kurz vor. Wie ich im Detail im fünften Kapitel darstellen werde, sind die Fallstudien so ausgewählt, dass die Untersuchungsfragen und Hypothesen der vorliegenden Arbeit besonders gut beantwortet und getestet werden können. Ausgewählt wurde der Entstehungs- und Entscheidungsfindungsprozess zu zwei ESVP-Operationen und zu drei institutionelle Neuerungen im Rahmen der ESVP. Alle Fallstudien sind sehr gut dazu geeignet, das komplexe Akteurs- und Institutionennetz der ESVP zu untersuchen und darzustellen, wie Entscheidungen zwischen den Hauptstädten der Mitgliedstaaten und den Brüsseler Gremien getroffen werden. Dabei geht es bei der empirischen Analyse um die Errichtung und den Entwicklungsprozess, der zum Beschluss der Um- oder Einsetzung der in den Fallstudien behandelten Objekte geführt hat. Es werden also nicht das Funktionieren und die Arbeit der Missionen

beziehungsweise der institutionellen Neuerung untersucht, sondern lediglich deren Entstehungsprozess. Dadurch kann sehr gut nachgezeichnet werden, welche Prozesse, Dynamiken und Regeln im Entscheidungsfindungsprozess der ESVP vorherrschen.

1) Die Militäroperation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo⁴⁹⁹

Diese erste militärische Operation der EU außerhalb Europas wurde im Einklang mit der Resolution 1484⁵⁰⁰ des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (vom 30. Mai 2003) und der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 5. Juni 2003⁵⁰¹ durchgeführt. Damit nahm die EU ihre erste – auch von der NATO - unabhängige Militäroperation vor. Die Operation stand unter der Leitung Frankreichs, das als Rahmennation fungierte und endete offiziell am 1. September 2003. Es handelte sich dabei die Entsendung einer multinationalen Eingreiftruppe nach Bunia (Region Ituri), um für die Stabilisierung der Sicherheitsbedingungen und zur Verbesserung der humanitären Lage in Bunia beizutragen.

Die Bedeutung der Errichtung dieser Mission ist für die vorliegende Arbeit aus mehreren Gründen von Interesse. Zum einen war die Mission ob ihres großen Symbolgehaltes (erste unabhängige Militäroperation der EU; in Afrika) natürlich für die ESVP im Allgemeinen von immenser Bedeutung. Zum anderen ist die Entstehungsgeschichte der Mission für die vorliegende Arbeit sehr interessant. Der Weg zu dem Beschluss über die Entsendung der Mission wurde erstaunlich schnell zurückgelegt und alle Brüsseler ESVP-Gremien sowie die betroffenen Ministerien in den Hauptstädten der drei großen Mitgliedsstaaten waren entscheidend involviert.

2) Die Entsendung der Aceh-Beobachtermission nach Indonesien⁵⁰²

Die Beobachtermission „Aceh Monitoring Mission – AMM“ überwacht seit September 2005 das Friedensabkommen zwischen der indonesischen Regierung und der separatistischen Rebellenbewegung GAM („Bewegung Freies Aceh“) in der indonesischen Provinz Aceh. Die Operation, die das erste ESVP-Engagement der EU

⁴⁹⁹ http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=605&lang=de&mode=g

⁵⁰⁰ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/377/68/PDF/N0337768.pdf?OpenElement>.

⁵⁰¹ Gemeinsame Aktion des Rates 2003/423/CFSP vom 5. Juni 2003, siehe <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Join%20action%205.6.03.pdf>.

⁵⁰² http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=957&lang=de.

in Asien darstellt, wird dauerte bis zum Dezember des Jahres 2006 an. Die Einsetzung der Mission wurde durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 9. September 2005 zunächst bis zum März 2006 beschlossen.⁵⁰³

Bei der in diesem Beschluss vorgesehenen Evaluierung über eine Verlängerung der Mission, wurde im Februar auf Wunsch der beiden Konfliktparteien eine Verlängerung der Mission bis Juni 2006 beschlossen.⁵⁰⁴ Die Aufgabe der Mission ist die Überwachung des Friedensabkommens, der Entwaffnung der ehemaligen Rebellen und des Abzugs der indonesischen Regierungstruppen. Mehr als 200 Experten von EU und ASEAN sind gemeinsam an dieser Operation beteiligt.

Der Weg zur Errichtung dieser Operation ist vor allem deshalb für die vorliegende Arbeit von großem Forschungsinteresse, da die Einsetzung der Mission auf einer sehr starken und proaktiven Initiative des Ratssekretariats / DG E beruht. Wie die empirische Analyse zeigen wird, standen die großen Mitgliedsstaaten einer möglichen Mission anfangs sehr kritisch gegenüber. Letztlich stimmten sie aufgrund einer in Brüssel entstehenden Dynamik zu, die maßgeblich von Javier Solana und dem Ratssekretariat angetrieben wurde.

3) Die Entwicklung des Battle Group Konzepts

Das Battle Group Konzept basiert auf einer gemeinsamen Initiative Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens zu Beginn des Jahres 2004 und wurde stark von den positiven Erfahrungen der erfolgreichen Mission Artemis in der Demokratischen Republik Kongo beeinflusst. Das Konzept wurde offiziell am 22. November 2004 von den Verteidigungsministern der EU in Brüssel beschlossen. Die Battle Groups werden errichtet, damit die EU für Operationen nach Art des Artemis-Einsatzes gerüstet ist und militärisch schnell und flexibel bei internationalen Krisen eingreifen kann. Dafür werden hochmobile militärische Verbände geschaffen, die aus 1.500 Soldaten bestehen, innerhalb von zehn Tagen vor Ort verfügbar sein können und für sechs Monate bereit stehen können. Mit den Battle Groups sollen die Fähigkeiten der EU zur raschen Bewältigung von Krisen verstärkt werden und eine bessere Zusammenarbeit

⁵⁰³ Gemeinsame Aktion 2005/643/GASP des Rates vom 9. September 2005 zur Beobachtermission der Europäischen Union in Aceh (Indonesien) (Aceh-Beobachtermission — AMM). Siehe http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_234/l_23420050910en00130016.pdf.

⁵⁰⁴ Beschluss der 2711ten Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 27. Februar 2006. Siehe http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Indonesia-Aceh_6652-EN.pdf.

mit den Vereinten Nationen ermöglicht werden. Jede errichtete Battle Group wird in der Verantwortung eines EU-Staates mit zwei oder mehr Partnern aufgestellt. Die Verbände sollen in diesem Jahr eingeschränkt und ab 2007 voll einsatzbereit sein, um die EU mit einem weiteren Instrument zur Umsetzung der 2003 beschlossenen gemeinsamen Sicherheitsstrategie auszustatten. Dabei ergänzt das Battle Group Konzept das so genannte European Headline Goal 2010.

Die Entwicklung des Battle Groups Konzeptes ist für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit vor allem deshalb relevant, da es sich dabei um eine eng koordinierte Initiative der drei großen Mitgliedsstaaten handelt. Die Verhandlungen über das Konzept wurden bis zur grundlegenden Konzipierung zwischen den Hauptstädten dieser Staaten geführt, und erst das fast fertige Ergebnis wurde dann in den Brüsseler Entscheidungsfindungsprozess eingespeist.

4) Die Errichtung der zivil-militärischen Zelle

Die zivil-militärische Zelle, die im EU-Militärstab eingebunden ist, wurde zur Stärkung der Planungs- und Führungsfähigkeit der EU errichtet. Nach dem Streit um ein operatives Hauptquartier der EU einigten sich die Mitgliedsstaaten - basierend auf hochrangigen Verhandlungen zwischen den drei großen Mitgliedsstaaten - im Mai 2005 auf die Errichtung dieser Zelle.⁵⁰⁵ Die Zelle soll bereits bestehende EU-Fähigkeiten vernetzen und Aufgaben im Rahmen von Early Warning (Frühwarnung) und Strategic Advance Planning (Strategische Vorausplanung) wahrnehmen. Neu ist auch der Ansatz, zivile Elemente in die Zelle zu integrieren, um so ein von Anfang an aufeinander abgestimmtes Vorgehen in zivil-militärischem Krisenmanagement sicherzustellen. Die neue Zelle ist zugleich ein möglicher Nukleus eines geplanten EU-Operationszentrums im EU-Militärstab und sie soll hauptsächlich Führungsaufgaben bei zivil-militärischen EU-Operationen übernehmen, bei denen die NATO nicht als Ganzes betroffen ist oder kein nationales Hauptquartier zur Verfügung steht. Außerdem wurde im Rahmen der Entwicklung der zivil-militärischen Zelle eine EU-Zelle im militärischen Hauptquartier der NATO, SHAPE eingerichtet, sowie ein NATO-Verbindungsteam bei der EU installiert.

⁵⁰⁵ Beschluss 2005/395/GASP des Rates vom 10. Mai 2005 zur Änderung des Beschlusses 2001/80/GASP zu Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union. Siehe http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_132/l_13220050526de00170024.pdf.

Ebenso wie die Entwicklung des Battle Group Konzepts ist die Errichtung der zivil-militärischen Zelle für die vorliegende Arbeit von großem Interesse, da auch in diesem Fall fast ausschließlich die drei großen Mitgliedsstaaten an der Entwicklung und den Verhandlungen um die Zelle beteiligt waren. Es handelte sich hierbei nämlich um ein sehr sensibles Thema, wie schon bei dem so genannten „Pralinen-Gipfel“ im April 2003⁵⁰⁶ deutlich wurde. Da jegliche Vorstellungen eines unabhängigen EU-Hauptquartiers wegen NATO-Befindlichkeiten starken Widerstand bei Briten und Amerikanern hervorriefen, wurde das Thema auf höchster Regierungs- und Ministeriumsebene zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien bis ins kleinste Detail in zähen Verhandlungen beschlossen. Noch stärker als bei dem Battle Group Konzept waren die Brüsseler Gremien und die anderen Mitgliedsstaaten an diesem Verhandlungsprozess nur marginal beteiligt und wurden erst bei der Finalisierung der Verhandlungen einbezogen.

5) Die Errichtung der europäischen Verteidigungsagentur⁵⁰⁷

Auch die im Juli 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur ist ein wichtiges Projekt in der Weiterentwicklung der ESVP und der Agentur kommt eine große Bedeutung zu, um den materiellen Bedarf der europäischen Streitkräfte zu bündeln und die operativen Fähigkeiten Europas zu verbessern. Leiter der Agentur ist der EU-Generalsekretär und Hohe Beauftragte für die GASP, Javier Solana und alle EU-Mitgliedsstaaten außer Dänemark beteiligen sich daran. Die Agentur hat die Aufgaben den Rat und die Mitgliedsstaaten dabei zu unterstützen, die militärischen Fähigkeiten der EU zu verbessern und koordiniert weiterzuentwickeln. Als zentrale Themenfelder gelten die Entwicklung europäischer Verteidigungsfähigkeiten, die Bündelung der nationalen Rüstungsbemühungen, eine verstärkte Kohärenz der Mitgliedsstaaten im Bereich der militärischen Forschung und Technologie, der Rüstungszusammenarbeit sowie die Festigung der verteidigungstechnologischen und industriellen Basis. Dabei soll die Agentur erreichen, dass die 25 Staaten ihre Verteidigungsbudgets so investieren, dass sie damit dem aktuellen Bedrohungsszenario gerecht werden und dass gemeinsame Notwendigkeiten erkannt und die Investitionen koordiniert werden.

⁵⁰⁶ Siehe dazu Kapitel V.

⁵⁰⁷ <http://www.eda.eu.int/>.

Der Hauptgeschäftsführer der Agentur fasst die Ziele wie folgt zusammen: „These functions all relate to improving Europe's defence performance, by promoting coherence in place of fragmentation. A more systematic and comprehensive approach to identifying ESDP's capability needs will contribute to better-defined future requirements on which collaboration - in armaments or R&T or the operational domain - can be built. More collaboration will in turn provide opportunities for industrial restructuring and progress towards the continental-scale demand and market which industry needs”⁵⁰⁸.

Wie die empirische Analyse der Fallstudie Europäische Verteidigungsagentur zeigen wird, war der Entwicklungsprozess der Agentur durch Initiativbeschlüsse der Mitgliedsstaaten (und vor allem Frankreichs und Großbritanniens) geprägt. Nach der Festlegung auf die Grundlinien der Agentur jedoch, kann der weitere Errichtungsprozess als stark brüsselbasiert bezeichnet werden und den Brüsseler Gremien kam dabei eine Schlüsselfunktion zu.

⁵⁰⁸ Siehe <http://www.eda.eu.int/>.

Kapitel IV

Empirische Untersuchung der ESVP-Konstruktion

IV.1 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1990-1998

IV.2 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1998-2001

In diesem ersten Teil der empirischen Untersuchung der vorliegenden Arbeit wird die *Konstruktion der ESVP*, wie bereits dargestellt, vorrangig mit einem Fokus auf die so genannten *major turning points*, bei denen die Grundlagen, Rahmenentscheidungen und Regeln der ESVP entworfen wurden, dargestellt. Dieser Prozess wurde und wird zu einem großen Teil von den Mitgliedsstaaten (den „*masters of the treaty*“) betrieben und wird bei intergouvernementalen Treffen beschlossen.⁵⁰⁹ Nicht zu Unrecht weist Peterson darauf hin, dass die Entscheidungen bei den IGCs und Vertragsverhandlungen (wie Maastricht, Amsterdam, Nizza, usw.) Meilensteine in der europäischen Integration darstellen.⁵¹⁰ Dies gilt natürlich auch für die Integration im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Die schrittweise und progressive Entwicklung der ESVP anhand solcher Meilensteine analytisch darzustellen, ist der zentrale Bestandteil dieses Kapitels. Dabei ist es das Ziel, empirisch nachzuzeichnen, wie die Konstruktion der ESVP vonstatten ging, welche Interessen die großen Mitgliedsstaaten dabei verfolgt haben und wie die heutige Institutionalisierung der ESVP erreicht wurde. Bei dieser Darstellung werde ich im Jahre 1990 beginnen und somit auch die Konstruktion der GASP beleuchten, die der Vorläufer der ESVP ist, die ab 1999 ein eigenständiger Teil der europäischen Integration wurde. In Zusammenhang mit der GASP werde ich deren Grundlinien und -entwicklung nachzeichnen und werde den Schwerpunkt dabei natürlich vor allem auf Entwicklungen mit verteidigungs- und sicherheitspolitischem Bezug legen. Die Darstellung dieses Konstruktionsprozesses - die den ersten empirischen Untersuchungsteil der vorliegenden Arbeit darstellt - ist notwendig, um in den zweiten und zentralen empirischen Untersuchungsteil der Arbeit, dem Entscheidungsfindungssystem und der Institutionalisierung der ESVP, einzuleiten. Die

⁵⁰⁹ Wessels (2002), S. 6. Siehe außerdem Kapitel I und Wagner, der diese Verhandlungen als europäische Verfassungspolitik bezeichnet und darauf hinweist, dass in dieser die Mitgliedsstaaten dominieren und dass es sich um *high-politics* und *grand bargains* handelt. Siehe Wagner (2001), S. 48.

Rollen und die Präferenzen der großen drei Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien werden zentral stehen bei der Analyse der ESVP-Konstruktion und es wird deutlich werden, dass ein Fokus auf diese drei Staaten gerechtfertigt ist, da sie die leitenden Architekten des Prozesses sind.

Dieses vierte Kapitel wird die empirische Darstellung der ESVP-Konstruktion vornehmen, um dann die im zweiten Kapitel formulierte Hypothese sowie die formulierten Untersuchungsfragen in Kapitel VI zu testen und zu beantworten. Dazu ist dieses Kapitel, wie folgt strukturiert: zuerst werden die Verhandlungen über eine mögliche verteidigungspolitische Komponente im europäischen Integrationsprojekt seit dem Ende des Kalten Krieges bis zu dem Durchbruch in St. Malo nachgezeichnet. Der Schwerpunkt der Analyse wird allerdings nicht auf dieser Periode (1990-1998), sondern vielmehr auf der Entwicklung seit dem Gipfeltreffen von St. Malo bis zum endgültigen Beschluss der Institutionalisierung der ESVP im Jahr 2001 liegen. Nichtsdestotrotz soll die Entwicklung bis 1998 beleuchtet werden, da viele der in diesem Zeitraum getroffenen Entscheidungen und Ereignisse eine wichtige Rolle spielen und für das Verständnis der Geschehnisse des folgenden Zeitraums von Bedeutung sind. Denn auch wenn bis 1998 keine ernsthafte verteidigungspolitische Integration stattfand, war diese in den Verhandlungen um die Konstruktion der GASP doch immer ein wichtiges Thema. Zudem ist diese Periode für die Entstehung der ESVP von Wichtigkeit, da die in dieser Zeit stattfindende Entwicklung der GASP – in die die ESVP anschließend eingebettet wurde - zur Konstruktion der ESVP geführt hat und diese stark beeinflusst und bedingt hat. Mit der endgültigen Errichtung der sicherheitspolitischen Gremien der EU durch den Vertrag von Nizza wird diese Darstellung abgeschlossen; die Arbeitsweise und die praktische ESVP werden im fünften Kapitel anhand von Fallstudien untersucht werden.

Dieser Konstruktions- und Entwicklungsprozess, der bereits im ersten Kapitel chronologisch und grob nachgezeichnet wurde, soll in diesem Kapitel also eingehender empirisch dargestellt und analysiert werden. Natürlich muss dabei wieder darauf verwiesen werden, dass es sich bei dem analysierten Prozess nach wie vor um eine

⁵¹⁰ Peterson (1995), S. 72.

anhaltende Entwicklung handelt, die bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Betrachtet man diese Entwicklung im Verhältnis, so ist sogar zweifelsfrei festzustellen, dass sich der Prozess und die gesamte ESVP noch in einem „Kindheitsstadium“ befinden.

Der Prozess von 1989/90 bis 1998 wird dabei zusammenfassend analysiert und wird in die folgenden drei Etappen unterteilt: vom Ende des Kalten Krieges bis Maastricht (1989/90-1992), von Maastricht bis Amsterdam (1992-1996) und von Amsterdam bis St. Malo (1996-1998). Die weitere Untersuchung der Entwicklung seit dem Jahre 1998 wird in folgende Etappen unterteilt, die jeweils *major turning points* in der Konstruktion der ESVP darstellen: von Pörschach / St. Malo bis Köln (1998-1999) und von Köln bis Nizza (1999-2001). Die Analyse der ESVP-Konstruktion endet ab diesem Zeitpunkt, da die institutionellen Grundlagen der ESVP in Nizza abgeschlossen wurden und die ESVP damit endgültig operativ wurde. Weitere Entwicklungen und institutionelle Änderung werden zum Teil im Rahmen der Fallstudien im fünften Kapitel untersucht. Bei der Analyse der verschiedenen Etappen in diesem Kapitel werde ich immer dem gleichen analytischen Schema folgen: Neben den grundlegenden externen Entwicklungen und Faktoren werden die Präferenzen und Strategien der Staaten sowie die Verhandlungsergebnisse beleuchtet und auch bewertet.

Ich folge in diesem Kapitel der vorgestellten Annahme, dass für die Erklärung und Analyse des Prozesses sowohl interne wie auch externe Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. Neben der Annahme also, dass vor allem die Initiative und die einzelnen Entscheidungen zur Konstruktion der ESVP von externen Faktoren und von den großen Staaten sowie deren Interesse vorangetrieben wurde, spielten nach diesem Beginn endogene Faktoren eine wichtige Rolle in der (institutionellen) Fortentwicklung und intergouvernementalen Konstruktion der ESVP. Während also ein intergouvernemental-rationalistisches Verständnis verwendet wird, das die Interessen der Staaten und die Vertragsverhandlungen hervorhebt, spielt darüber hinaus auch ein konstruktivistisches Verständnis mit der Hervorhebung von Ideen und Rollenkonzeptionen der Staaten eine Rolle. Letzteres sind endogene Faktoren, die die Interessen der Staaten durch soziale Interaktion prägen, beeinflussen und sogar verändern können. Beide Faktoren und beide Ansätze werden in die Untersuchung der Staatspräferenzen bei der Konstruktion der

ESVP einbezogen. Ich gehe wie dargestellt davon aus, dass die Vertragsverhandlungen vorrangig mit einem rationalistischen Ansatz erklärt werden können, da bei den Vertragsverhandlungen und zwischenstaatlichen Treffen die Interessen und Präferenzen der Staaten im Vordergrund stehen. Allerdings bezweifle ich, dass die verhandelten Präferenzen der Staaten fest sind. Vielmehr werden diese im Laufe des Prozesses nicht nur durch exogene, sondern auch durch endogene und intersubjektive Faktoren sowie durch soziale Interaktionen und Diskurse während der Verhandlungen beeinflusst und verändert. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis von Schneider und Aspinwall interessant, der besagt, dass konstruktivistische Ansätze bei der Analyse von Präferenzveränderungen vor allem geeignet sind, um zu erklären *wie* Veränderungen stattfinden, während rationalistische Ansätze diesbezügliche Kausalzusammenhänge hervorheben.⁵¹¹ Diese Vermutung sowie die Rolle von Ideen, Normen und Diskursen werden vor allem im letzten Kapitel der Arbeit beleuchtet werden, das wie gesagt die theoretischen Ansätze und die daraus abgeleiteten Annahmen und Hypothesen bewerten wird. Dabei wird die Wechselwirkung zwischen Interessen der Staaten und Ideen und Diskursen in der Konstruktion der ESVP zentral stehen.

Wie bereits im Methodenteil dargestellt, wird die nun folgende empirische Analyse der Konstruktion der ESVP vorrangig die Methode der Dokumentenanalyse anwenden. Auch wenn in den durchgeführten Experteninterviews das Thema der ESVP-Konstruktion durchaus eine Rolle spielte, wurden die Interviews vorrangig zur Analyse des Entscheidungssystems der ESVP (welches im zweiten Teil der empirischen Untersuchung der Arbeit untersucht wird und das größere Gewicht einnimmt) und der Fallstudien genutzt. In beiden empirischen Unterteilen werden wie angekündigt auch die Methoden des *process tracing* und des *congruence test* zur Anwendung kommen.

⁵¹¹ Cf. Schneider/Aspinwall (2001a).

IV.1 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1990-1998

Die Frage einer verteidigungspolitischen Integration war, wie bereits in der chronologischen Übersicht im ersten Kapitel der Arbeit geschildert, seit dem gescheiterten Versuch der Errichtung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 1950er Jahren ein Tabu im europäischen Integrationsprojekt. Auch im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, blieb das sensible Thema immer außen vor. Dies änderte sich erst mit den Umwälzungen des internationalen Systems, die das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch des Warschauer Paktes hervorriefen.

IV.1.1 Vom Ende des Kalten Krieges bis Maastricht (1990-1992)

Durch die Auflösung der Sowjetunion, das Ende des bipolaren Systems und die deutsche Wiedervereinigung stellte sich für die Staaten der EG zu Anfang der 1990er Jahre ein vollständig neues politisches und sicherheitspolitisches Umfeld dar. Nicht nur diese grundlegenden Umwälzungen, sondern auch viele weitere externe Entwicklungen prägten die Fortentwicklung Europas: unter anderem der erste Golfkrieg im Jahre 1991, der beginnende Bürgerkrieg in Jugoslawien sowie die Forderungen des USA, dass Europa mehr internationale Eigenverantwortung in dem neu entstehenden internationalen System übernehmen müsse. All diese Faktoren spielten eine gewichtige Rolle und führten zu einer Entwicklung, die seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954 undenkbar war. Europa und die Welt standen vor einer grundlegenden Neuordnung des internationalen Systems. Die diesbezüglichen Erwartungen über die Zukunft reichten von weit gehendem Optimismus, der die weltweite Verbreitung des westlichen Demokratiemodells erwartete⁵¹² bis zu skeptischeren Erwartungen, die einen neuen „Zusammenprall der Kulturen“ erwarteten⁵¹³.

Während die Regierungschefs der EG am Ende der 1980er Jahre vorrangig mit der Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)⁵¹⁴ beschäftigt waren, wurden die diversen weltpolitischen Umwälzungen zu der entscheidenden Antriebskraft

⁵¹² Siehe exemplarisch Fukuyama (1992).

⁵¹³ Siehe hierfür exemplarisch Huntington (1996).

⁵¹⁴ Die der EG natürlich schon eine neue Qualität verlieh und ein sehr weit reichendes Integrationsprojekt war. Eingedenk der Tatsache, dass die EG im Jahre 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte bereits einen

einer weitreichenden Veränderung der EG und dem Streben nach einer Politischen Union. Gepaart mit diesem beginnenden Nachdenken über eine politische Union musste sich die EU auch zwangsläufig mit sicherheitspolitischen Fragen beschäftigen. Mit zahlreichen Initiativen, Verhandlungen und zwei Regierungskonferenzen versuchte sich die EU den neuen weltpolitischen Gegebenheiten anzupassen und einigte sich auf den Vertrag von Maastricht, der das Gesicht der EG grundlegend veränderte und die europäische Integration auf ein gänzlich neues Fundament stellte. Die Begriffe Sicherheit und Verteidigung wurden erstmals aus dem exklusiven Rahmen der NATO gelöst und fanden ihren Weg in die europäische Integration. Die (für europäische Verträge typische) komplizierte Wortwahl und verklausulierte Formulierungen deuten allerdings daraufhin, dass die beteiligten Staaten Schwierigkeiten hatten in diesem sensiblen und wichtigen Feld Einigkeit zu erreichen, als sie im Vertrag von Maastricht ihre Entschlossenheit bekannt gaben:

„eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungs politik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, und so die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“.⁵¹⁵

Neben dem Ende des bipolaren Systems, das die Welt in den vergangenen 40 Jahren geprägt und strukturiert hatte, war für die europäischen Politiker vor allem der Fall der Berliner Mauer und die deutsche Wiedervereinigung von zentraler Bedeutung. Ängste vor einer deutschen Hegemonie und einem weiteren deutschen Sonderweg in Europa waren allgegenwärtig. Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl erkannte, dass diesen Ängsten am besten mit einer engen Einbindung in das Projekt Europa zu begegnen war. Um diese Einbindung und eine Stärkung der Integration zu erreichen, entstand ein starker deutsch-französischer Motor, der die Leitung in der Weiterentwicklung nach den Umwälzungen zu Beginn der 1990er Jahre übernahm.

Wie bereits im ersten Kapitel erwähnt, spielte ein gemeinsamer Brief des deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl und des französischen Präsidenten Mitterrand eine

großen Schritt in der Integration gemacht hatte war damit eine weitere Dynamik gegeben, die den Weg zu gemeinsamen Lösungsansätzen in Außen- und Sicherheitspolitik begünstigte.

⁵¹⁵ Einleitung, VEU-M.

entscheidende Rolle bei der Initiierung einer Ausweitung des europäischen Integrationsprozesses auf außen- und sicherheitspolitische Fragen. In den weltpolitischen Turbulenzen erkannten die beiden Staatenlenker – wie viele ihrer Kollegen und die breite Öffentlichkeit –, dass die EG sich verändern musste, um sich den neuen Gegebenheiten anzupassen. In dem gemeinsamen Brief an die amtierende Präsidentschaft forderten Kohl und Mitterand das Errichten einer Politischen Union und einer gemeinsamen Außenpolitik.⁵¹⁶ Dieser Vorstoß basierte auf einer Vereinbarung zwischen Kohl und Mitterand, die bereits Mitte März 1990 nach Konsultationen im Elysée Palast beschlossen hatten, eine gemeinsame Initiative zur Weiterentwicklung der EG zu einer Politischen Union vorzubereiten.⁵¹⁷ Kohl und Mitterand plädierten dafür, neben der Regierungskonferenz zur Währungsunion eine Regierungskonferenz zur Politischen Union abzuhalten. Diese sollte Vertragsbestimmungen ausarbeiten, um “die demokratische Legitimation der Union zu verstärken, die Institutionen effizienter auszugestalten, die Einheit und Kohärenz der Aktionen der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik sicherzustellen” und “eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festzulegen und in die Tat umzusetzen”⁵¹⁸. Auf einem Sondertreffen des Europäischen Rates am 28. April 1990 in Dublin, wurde beschlossen, diese Regierungskonferenz abzuhalten und die Vereinigung Deutschlands “unter einem europäischen Dach” wurde bejaht. Im Juni desselben Jahres beschloss der Europäische Rat die EG in eine „Politische Union“ umzuwandeln und der Europäische Rat in Rom eröffnete im Dezember 1990 die Regierungskonferenz zur Politischen Union.

Externe Faktoren

- Jugoslawien:

Die Krise in Jugoslawien bekam von Anbeginn an große Aufmerksamkeit von den zwölf Mitgliedsstaaten der EG. Der Konflikt, der sich in unmittelbarer Nachbarschaft abspielte, setzte die EG unter enormen Handlungsdruck. Dieser Handlungsdruck wurde durch die bewusst zurückhaltende Rolle der USA verstärkt. Sehr rasch jedoch wurden die begrenzten Handlungsmöglichkeiten der klassischen EG- und EPZ-Instrumentarien

⁵¹⁶ Für den Wortlaut des Briefes siehe Europa-Archiv, Folge 11 (1990), S. 283.

⁵¹⁷ Cf. Teltschik (1991).

⁵¹⁸ Siehe Fußnote 48.

deutlich.⁵¹⁹ Erste Debatten über ein mögliches militärisches Engagement der WEU kamen auf, doch konnten die verschiedenen Regierungen keine gemeinsame Position entwickeln.⁵²⁰ Während gerade auf den Regierungskonferenzen über eine zukünftige gemeinsame Außenpolitik verhandelt wurde, zeigte die EG in genau diesem Bereich eklatante Schwächen. Die zwölf Länder waren uneinig über die Anerkennung der sich aus dem jugoslawischen Staatenverbund lösenden Staaten⁵²¹ und konnten auch in vielen anderen Fragen keine Übereinstimmung erzielen.

- Golfkrieg:

Der Golfkrieg der internationalen Allianz gegen den Irak nach dessen Einmarsch in Kuwait war zweifelsfrei ein erster Schritt auf dem Weg in eine neue Weltordnung nach dem Ende des bipolaren Systems. Die Erfahrungen eigener diplomatischer und militärischer Unzulänglichkeiten beeinflussten die Europäer sehr stark und eröffneten ein ernsthaftes Nachdenken über eine eigene Verteidigungsfähigkeit in einem europäischen Rahmen.⁵²² Das zögerliche Verhalten einiger Regierungen (vor allem der Belgischen und Deutschen⁵²³) der militärischen Allianz gegen den Irak beizutreten, bestärkte zudem die Briten in ihren Zweifeln, ob der EG eine neue Rolle im Verteidigungsbereich zugeschrieben werden solle.⁵²⁴

- Zerfall der Sowjetunion

Der durch zunehmende Abspaltungsprozesse gezeichnete Zerfall der Sowjetunion wurde von den zwölf Mitgliedsstaaten der EG aufmerksam verfolgt. So warnten die Zwölf vor Gewaltanwendung bei den Abspaltungen der baltischen Staaten und auch der Putsch gegen den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow begleitete die EG mit

⁵¹⁹ Für eine Übersicht der gemeinsamen Positionen und Aktionen siehe Regelsberger (1992), S. 234 ff.

⁵²⁰ Cf. Regelsberger (1992), S. 233 ff.

⁵²¹ Bezeichnend für den Mangel einer gemeinsamen Position in diesem Bereich war das Vorpreschen der deutschen Regierung mit der einseitigen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens.

⁵²² Cf. Weisser (1991).

⁵²³ Der Golfkrieg stellte Deutschland vor schwere Fragen bezüglich seines militärischen Selbstverständnisses. Während Deutschlands militärische Zurückhaltung und Rolle als Zivilmacht zu Zeiten des Kalten Krieges akzeptiert wurden, kamen nun Zweifel an der Bündnistreue der Bundesrepublik auf und die bloße „Scheckbuch-Diplomatie“ wurde zunehmend kritisiert. Es wurde zunehmend klar, dass sich Deutschland durch seine traditionelle Politik in eine Sonderrolle manövrieren könnte, die es immer zu vermeiden suchte. Der Golfkrieg war der Beginn einer Entwicklung, im Verlaufe derer Deutschland sich grundsätzliche Fragen über seine Einstellung zur Anwendung militärischer Gewalt und über seine sicherheitspolitische Strategie stellte. Diese Entwicklung mündete in einem Deutschland, das heute einer der größten Truppensteller für internationale Militäreinsätze ist. Cf. Breuer (2005).

nachdrücklichen Appellen. Die folgende Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der neue Präsident Jelzin wurden unterstützt.

Positionen und Präferenzen der Mitgliedstaaten

Die zweite Regierungskonferenz zum Thema „Politische Union“ dauerte von Dezember 1990 bis zum Dezember 1991. Von Anfang an dominierten dabei die drei großen Staaten die Verhandlungen der Regierungskonferenz. Während Frankreich und Großbritannien von Beginn an sehr gegensätzliche Positionen vertraten, nahm Deutschland eine Mittel- und Mittlerposition ein (nicht nur zwischen Paris und London, sondern auch zu Washington).⁵²⁵ Dabei waren die deutschen Präferenzen den französischen allerdings näher als den britischen.

Entsprechend seines Gewichts im Bereich der Verteidigung, engagierte sich die britische Regierung sehr aktiv in der Debatte über die zukünftige Architektur der europäischen Sicherheit. Großbritannien vertrat dabei eine sehr zurückhaltende Position in Verteidigungsfragen (hauptsächlich um die Vorrangigkeit der NATO in diesem Bereich nicht zu gefährden) und strebte eher nach praktischen Reformen der EPZ auf Einstimmigkeitsbasis. Die Rolle der WEU sollte zwar gestärkt werden, aber nur um als Brücke zwischen der NATO und der EU zu fungieren. Eine Integration der WEU in die EU sahen die Briten nicht vor. Sie wollten die WEU eher als Diskussionsforum für die Europäer aufrechterhalten, die eine europäische kollektive Verteidigung wollen und sahen die WEU nur als institutionellen Arm der EU. Eine wirklich starke Rolle in Verteidigungsfragen wollten die Briten der EG nicht zuordnen.

Das Ziel der französischen Regierung war es im Allgemeinen zu „einer einheitlichen Gemeinschaft mit föderaler Finalität zu gelangen, deren Institutionen im Rahmen ihrer Kompetenzen und unter Wahrung der Zuständigkeiten und der Rolle der Nationalstaaten agieren“⁵²⁶. Dabei hatte Frankreich, ebenso wie Deutschland, zwar auch eine ernsthafte Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zum Ziel, wollte aber keinesfalls eine wirklich vergemeinschaftete, sondern eine intergouvernemental

⁵²⁴ Wallace (1991), S. 362.

⁵²⁵ Cf. u.a. Jopp (1994).

⁵²⁶ De La Serre/Lequesne (1991), S. 319.

strukturierte GASP. Frankreich strebte aber auch nach einer genuinen und möglichst unabhängigen Europäischen Verteidigungskapazität, um dem neuen Sicherheitskontext gerecht zu werden. Diese Vorstellung beinhaltete eine reduzierte Rolle der NATO und der USA; eine Überzeugung, die nach den Erfahrungen des Golfkrieges noch verstärkt wurde. Die WEU sollte entweder institutionell in der EU aufgehen oder zumindest so eng wie möglich an die EU herangeführt werden. Auch wenn die Position der Franzosen sehr weitreichend war, optierten sie für eine GASP, die eindeutig von den Strukturen der Gemeinschaft getrennt ist und auf strikt intergouvernementaler Kooperation beruht.

Deutschland wollte seinen Partnern deutlich machen, dass es auch wiedervereinigt in den europäischen Strukturen verankert bleiben würde und folgte seinem traditionell pro-integrationistischen Kurs. Dabei strebte die Bundesregierung nach einer Anbindung in und durch eine vertiefte Gemeinschaft und machte von Anfang an klar, dass es dieses Ziel durch eine genuine politische Union erreichen wollte. Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl machte zudem deutlich, dass eine wirtschaftliche Union in seinen Augen nur Sinn mache, wenn auch die politische Union erreicht würde.⁵²⁷ Sowohl die Währungs- wie auch die Politische Union sah Deutschland als unabdingbar an, damit die EG ihre Interessen in einem grundlegend veränderten internationalen System wahren kann. Von Beginn an war die Bundesrepublik eine treibende Kraft in den Regierungskonferenzen und die Positionen der Deutschen bezüglich Mehrheitsentscheidungen, der Integration im Verteidigungsbereich und einer supranationalen Struktur der GASP waren sehr weit gehend. Hauptsächliches Ziel in den Verhandlungen war es „die Europäische Union und ihre Institutionen als Kern einer gesamteuropäischen Einigung in ihrer Dynamik und Anziehungskraft weiterzuentwickeln“⁵²⁸. Auch wenn die teilweise sehr föderalen Vorstellungen der Position Frankreichs widersprachen, war die Stärkung des deutsch-französischen Motors eine zentrale Präferenz der Regierung Kohl. Dieser Motor spielte in den Verhandlungen eine zentrale Rolle und war von einer engen Zusammenarbeit und

⁵²⁷ Siehe Regierungserklärung vom 6.11.1991 sowie Kiessler/Elbe (1993), S. 233ff.

⁵²⁸ Stavenhagen, L. G. (1991), S. 146.

Abstimmung zwischen Paris und Bonn bestimmt, was zu einem „Beschleunigungs- und Intensitätsschub“ in den Verhandlungen führte.⁵²⁹

Nach der Kohl-Mitterand Initiative präzisierten die Außenminister Dumas und Genscher die sicherheitspolitischen Vorstellungen ihrer Regierungen in einer gemeinsamen Erklärung am 21. März 1991.⁵³⁰ In dieser Erklärung forderten Deutschland und Frankreich eine enge Anbindung der WEU an die zu schaffende neue Union, um eine wirkliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln zu können.

Verhandlungen: Strittige Themen

Auch wenn die meisten Mitgliedsstaaten über das grundlegende Ziel der Fortentwicklung der EG einig waren (Stärkung der EG, um sich dem neuen internationalen Kontext anzupassen und das wiedervereinigte Deutschland einzubinden), bestanden erhebliche Meinungsunterschiede, wie dieses abstrakte Ziel erreicht werden sollte. Zahlreiche Vorstellungen, Pläne und Entwürfe kursierten, die das neue Gesicht der EG zu skizzieren versuchten. Zu Beginn der Verhandlungen wurden zahlreichen Themen und Aspekte diskutiert und es kursierten viel sehr weit reichende Reformvorschläge. Je näher allerdings das Ratstreffen in Maastricht rückte, „desto mehr schrumpften die Formulierungsvorschläge in Richtung Minimalreform“⁵³¹. Im Allgemeinen liefen die Konfliktlinien entlang der britischen Position und den Überlegungen des deutsch-französischen Tandems. Generell tendierten dabei die Niederlande und Portugal in Verteidigungsfragen zu der britischen Auffassung (die so genannten „Atlantiker“), während Belgien, Luxemburg, Italien, Griechenland und vor allem Spanien⁵³² generell die deutsch-französische Position teilten.

Die Europäische Kommission stellte dann im März einen Entwurf vor, der sehr föderale und supranationale Strukturen für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorsah.⁵³³ Dieser weit reichende Entwurf wurde jedoch umgehend von Frankreich und

⁵²⁹ Weisser (1991), S. 239 ff.

⁵³⁰ Siehe dazu Stichworte zur Sicherheitspolitik 3/1991, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

⁵³¹ Regelsberger (1992a), S. 83.

⁵³² Als Beweis dafür dient siehe Franco-German-Spanish joint communique on political union, 11 October 1991, in *Europe Documents*, nr. 1737, 17 October 1991.

⁵³³ Dieser Entwurf sah im Bereich der GASP unter anderem die Einführung der qualitativen Mehrheitsentscheidung, eine Gleichwertigkeit von Kommission und Präsidentschaft, sowie eine

Großbritannien abgelehnt, da er viel zu weit reichend war und den supranationalen Institutionen zu viele Einflussmöglichkeiten auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zusprach.⁵³⁴ Auf der anderen Seite machten jedoch, wie bereits dargestellt, die zahlreichen externen Entwicklungen deutlich, dass die reine Deklarationspolitik der EPZ nicht mehr zeitgemäß ist. Ein wichtiger externer Faktor war auch die Rolle der USA, die vor allem eine Integration der EG in verteidigungspolitischen Fragen sehr argwöhnisch betrachteten und vorrangig durch engen Kontakt mit Großbritannien trotz physischer Abwesenheit praktisch mit am Verhandlungstisch saßen.⁵³⁵

Im April 1991 stellte dann die luxemburgische Präsidentschaft einen ersten umfassenden Entwurf für die Umgestaltung der EG vor. Darin wurde die Weiterentwicklung der EG auf einem Dreisäulenmodell vorgesehen, wobei die beiden Säulen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit nicht vergemeinschaftet werden sollten.⁵³⁶ Die deutschen Unterhändler sowie die Kommission, Belgien und die Niederlande signalisierten, dass ihnen dieses Modell nicht weit genug ginge. Deutschland machte sich stattdessen für eine "föderale Verfassung" stark und kritisierte an dem Luxemburger Entwurf, dass dieser dem Erfordernis "einer einheitlich verfassten und von einem einheitlichen institutionellen Rahmen verklammerten Europäischen Gemeinschaft" nicht ausreichend entspreche.⁵³⁷ Daraufhin stellte die niederländische Präsidentschaft im September ein weiter reichendes *non-paper* vor, das eine Integrierung der GASP in die Gemeinschaftsstrukturen vorsah. Ebenso wie der Vorschlag der Kommission ging dieser Vorschlag den meisten Mitgliedsstaaten und vor allem Großbritanniens (neben der Kommission stimmte nur Belgien dem Entwurf zu) jedoch zu weit, so dass man zu dem Luxemburger Entwurf zurückkehrte. Bezüglich der Details in der Außen- und Sicherheitspolitik präsentierten dann Deutschland und Frankreich zuerst im Februar⁵³⁸

Solidaritätsklausel vor. Mit diesem Entwurf hätte die GASP einen sehr supranationalen Charakter bekommen und die Mitgliedsstaaten hätten einen gewichtigen Teil ihrer Souveränität in der Außenpolitik an die Kommission abgegeben. Siehe für die Wiedergabe der wichtigsten Punkte des Kommissionsentwurf im Wortlaut Rummel (1992), S. 333 ff.

⁵³⁴ Cf. Forster/Wallace (2000), S. 467ff.

⁵³⁵ Interviews Brüssel und London 2004. Siehe auch Mortimer (1992).

⁵³⁶ Siehe für Details des Vorschlags Laursen/Vanhoonacker (1992).

⁵³⁷ Stavenhagen, L. G. (1991), S. 143 ff. Der Autor nahm als deutscher Staatsminister an den Verhandlungen teil.

⁵³⁸ Siehe *Europe Documents*, Nr. 1690, 21. Februar 1991.

und dann im Oktober 1991 eine gemeinsame Initiative.⁵³⁹ Letztere Initiative sowie ein Britisch-Italienischer Vorschlag⁵⁴⁰ brachten die entscheidende Bewegung in die Verhandlungen auf dem Weg zum Maastrichter Gipfel. Auf Basis der nun deutlicheren Positionen und Konfliktlinien fanden nun wieder zahlreiche Verhandlungen und Treffen auf verschiedensten Ebenen statt. Eine zentrale Rolle kam dabei den Verhandlungen der Beauftragten der Außenminister zu.

Strittige Themen - deren Entscheidung den Staatsoberhäuptern auf dem Maastrichter Gipfel überlassen wurden - waren dabei vor allem mögliche Beschlussfassung durch Mehrheitsentscheidungen, die Definition einer europäischen Verteidigungsidentität, die Rolle supranationaler Institutionen in der gemeinsamen Außenpolitik, sowie die zukünftige Rolle der WEU. Bezüglich der letzten Frage – die natürlich auch wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf die NATO von besonderer Brisanz war – gingen die Vorstellungen sehr weit auseinander.⁵⁴¹ Für eine Entspannung zwischen Frankreich und Großbritannien und eine Annäherung der Positionen in der Frage über die zukünftige Rolle der WEU sorgte ein auf dem NATO-Gipfel in Rom im November 1991 gefasster Beschluss. In diesem wurde der Entwicklung von europäischen Verteidigungsbemühungen zugestimmt. Dabei wurde allerdings auch die absolute Vorrangigkeit der NATO im verteidigungspolitischen Bereich hervorgehoben.⁵⁴²

Ergebnis

Am Ende der zähen und oftmals etwas undurchsichtigen Verhandlungen stand der Vertrag über die Europäische Union, der auf dem Europäischen Rat in Maastricht am 9. / 10. Dezember angenommen und am 7. Februar 1991 unterzeichnet wurde. Dadurch wurde die EG in die EU transformiert, die auf den bis heute bekannten drei Säulen

⁵³⁹ Botschaft zur gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik von Bundeskanzler Helmut Kohl und dem Präsidenten Francois Mitterand, an den amtierenden Vorsitzenden des Rates, Ruud Lubbers, vom 14. Oktober 1991. In: Europa-Archiv, 22/1991, S. 571-574.

⁵⁴⁰ Siehe Europe Documents, Nr. 1735, 4. Oktober 1991.

⁵⁴¹ Siehe für eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Positionen in Bezug auf die WEU Weisser (1991), Jopp (1994), Francia/Medina Abellan (2004).

⁵⁴² Siehe <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>. Auch wenn der Beschluss sehr diplomatisch und zum Teil etwas unklar formuliert war und eben die Vorrangigkeit der NATO in verteidigungspolitischen Fragen hervorhob, enthielt er doch ein neues Selbstverständnis bezüglich der EU. Die Allianz verzichtet auf eine ausschließliche Zuständigkeit in Verteidigungsfragen und erkennt eigene europäische sicherheitspolitische Interessen an. Das neue Selbstverständnis basierte auch auf einem neuen strategischen Konzept, das den neuen Bedingungen des internationalen Systems gerecht werden soll.

beruht. Titel V des Vertrages von Maastricht begründet die Ziele, die Instrumente und die Entscheidungsfindungsverfahren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die wichtigsten Punkte dieses Vertragsteils in Bezug auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik werde ich nun noch einmal kurz darstellen, auch wenn die grundlegenden Neuerungen bereits im ersten Kapitel skizziert wurden.

Die EPZ wurde in die GASP umgewandelt, die die zweite Säule der Europäischen Union darstellt. Das EPZ-Sekretariat wurde in ein Sekretariat des Rates umgewandelt und eine Generaldirektion für auswärtige Beziehungen in der Kommission wurde geschaffen. Artikel J.1 enthält eine ausführliche Zieldefinition der GASP und erstmals wird ein Prozesscharakter hervorgehoben, der sich „zu gegebener Zeit“ zu einer gemeinsamen Verteidigung entwickeln kann. Während diese Perspektive unverzichtbar für Deutschland und Frankreich war, wurden britische Bedenken mit einem Abschnitt, der eine inhaltliche Übereinstimmung der GASP mit der atlantischen Bündnispolitik unterstreicht, beruhigt.⁵⁴³ Die WEU wurde zwar als ein „integraler Bestandteil der Entwicklung der EU“ bezeichnet, auf den die EU in verteidigungspolitischen Fragen zurückgreifen kann⁵⁴⁴, aber auch hier wurde aufgrund britischer Bedenken eine enge Verzahnung mit der NATO hervorgehoben.⁵⁴⁵ Sehr allgemein formuliert wurde festgehalten, dass die EU die WEU „ersuchen“ kann, die Inhalte einer europäischen Verteidigungspolitik zu erarbeiten.

Die Mitgliedsstaaten bleiben durch den Europäischen Rat und den GAERC die zentralen Akteure in der GASP; sie sind jedoch aufgefordert systematisch zu kooperieren, Informationen auszutauschen und ihre Positionen in internationalen Organisationen zu koordinieren. Darüber hinaus sollen die Länder dafür sorgen, dass ihre nationalen Politiken mit den Beschlüssen im Rahmen der GASP übereinstimmen und dass sie „vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität“ handeln.⁵⁴⁶ Während der Europäische Rat die Grundlinien der GASP bestimmt, befasst

⁵⁴³ Art. J.4(4).

⁵⁴⁴ „Die Union ersucht die Westeuropäische Union (WEU), die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen“. Art. J.4(2).

⁵⁴⁵ Art. J.4(4).

⁵⁴⁶ „Die Mitgliedsstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Der Rat trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge“. Art. J.1(4).

sich neben dem GAERC ein neu geschaffenes Politisches Komitee (bestehend aus den Politischen Direktoren der nationalen Außenministerien) mit der GASP und arbeitet dem GAERC zu. Auch die Rolle von COREPER wurde auf die GASP ausgeweitet.⁵⁴⁷ Eine zentrale Rolle kommt der rotierenden Präsidentschaft zu, die für die Umsetzung der gemeinsamen Politiken zuständig ist und die EU in den internationalen Beziehungen vertritt.

Die beiden neuen Instrumente der Gemeinsamen Aktion und des Gemeinsamen Standpunktes wurden eingeführt und wurden den Deklarationsmöglichkeiten der EPZ hinzugefügt. Entscheidungen müssen weiterhin größtenteils einstimmig gefasst werden; nur für Verfahrensfragen und einige Aspekte gemeinsamer Aktionen gilt dies nicht.⁵⁴⁸ Sowohl die Kommission wie das Europäische Parlament wurden nur mit sehr geringen Befugnissen im Bereich des GASP ausgestattet; der Europäische Gerichtshof verfügt über keinerlei Entscheidungsmacht in diesem Feld.

Bewertung

Der Vertrag von Maastricht war zweifelsohne ein Dokument des Kompromisses, der auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten beruhte. Die drei verschiedenen Säulen, auf denen die neu geschaffene EU beruhte, machten deutlich, dass die Mitgliedsstaaten ihre Souveränität in einer gemeinsamen Außenpolitik nicht mit supranationalen Institutionen teilen wollen. Eine vergemeinschaftete Außen- und Sicherheitspolitik wurde nicht konzipiert und die Trennung zwischen gemeinschaftlichen Außenbeziehungen und intergouvernementaler Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik wurde aufrechterhalten. Im Vergleich zur EPZ wurde ein größerer Verpflichtungs- und Koordinierungscharakter in die Verträge geschrieben und die Entscheidungsstrukturen und -mechanismen wurden verdeutlicht und verbessert. Es ist auch hervorzuheben, dass innerhalb der GASP trotz eines größeren Verpflichtungscharakters weiterhin keinerlei Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Vertragsverletzungen vorgesehen wurden.

Nichtsdestotrotz war der Vertrag ein bahnbrechendes Dokument, das die bisherige Form der europäischen Integration von Grunde auf veränderte. Auch wenn die

⁵⁴⁷ Eine Entscheidung über Detailfragen bezüglich der genauen Rolle von Politischem Komitee und COREPER sowie bezüglich einer Verschmelzung von EPZ-Arbeitsgruppen mit dem Generalsekretariat des Rates wurden verschoben. Siehe Nuttal (200), S. 182-183.

Vorstellungen der Mitgliedsstaaten, wie dargestellt, oftmals weit auseinander lagen, war bei allen Beteiligten „ein bemerkenswerter, von der überwiegenden Mehrheit der zwölf Regierungen getragener Wille zu substantiellen Reformvorschlägen“⁵⁴⁹ zu erkennen. Bezüglich der Repräsentation nach Außen wurde eine Grundlage gelegt, die bis heute ein kohärentes Auftreten der EU auf der internationalen Bühne erschwerte. Während die Kommission für eine Repräsentierung der EU in Fragen der Gemeinschaftszuständigkeiten (Handel, Entwicklungshilfe,...) vertritt, ist die Präsidentschaft für die Repräsentierung der EU im Rahmen der GASP zuständig.

Auch wenn die Formulierungen bezüglich einer gemeinsamen Verteidigung recht zurückhaltend formuliert wurden, wurde ein erster Schritt in Richtung gemeinsame europäische Verteidigungspolitik gemacht. Mit dem gefundenen Kompromiss bezüglich der WEU (WEU bleibt eigenständiges Verteidigungsbündnis, aber ist eng an die EU angebunden) wurde die Möglichkeit ihrer langfristigen Integration in die EU eröffnet. Mit ihrem Vorhaben, die WEU bereits jetzt mit der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungskapazität zu beauftragen, scheiterten die Deutschen und die Franzosen am Widerstand Großbritanniens. Nichtsdestotrotz haben Frankreich und Deutschland ihr Ziel erreicht die WEU eng an die EU anzubinden und eine langfristig weiter reichende Perspektive zu eröffnen.

VI.1.2 Von Maastricht bis Amsterdam (1992-1996)

Nach der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht kamen die ersten Ernüchterungen mit den Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des Vertrages auf. Das knappe Referendumsergebnis in Frankreich, das Taktieren der britischen Regierung im Ratifizierungsverfahren⁵⁵⁰ und vor allem das Nein der Dänen im Juni 1992 brachten die Umsetzung des Vertrages ins Stocken. Erst im November 1993 war der Ratifizierungsprozess abgeschlossen und die GASP konnte in die Tat umgesetzt werden.

Nach dieser Errichtung einer gemeinsamen Außenpolitik durch den Vertrag von Maastricht waren die diesbezüglichen Erwartungen sehr hoch. Diese Erwartungen wurden jedoch größtenteils enttäuscht und es wurde schnell klar, dass die Anfänge der

⁵⁴⁸ Artikel J 3(2).

⁵⁴⁹ Regelsberger (1991), S. 221.

⁵⁵⁰ Cf. Wallace (1993).

GASP eher einer weiter formulierten EPZ entsprachen denn einer wirklich gemeinsam europäischen Außenpolitik. Die GASP war auch weiterhin durch einen reaktiven und deklaratorischen Charakter geprägt und der politische Wille, die in Maastricht geschaffenen Möglichkeiten voll auszunutzen und gemeinsame Interessen in den Vordergrund zu stellen, fehlte.⁵⁵¹ Darüber hinaus waren die Anfangsjahre von institutionellen sowie finanziellen Fragen und Unklarheiten dominiert.⁵⁵² Nach einer Praxis von vier Jahren bot die im Vertrag von Maastricht vorgesehene Revision⁵⁵³ der Vertragsbestimmungen die Möglichkeit, die erkannten Schwierigkeiten und Schwächen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu beheben. Eine von den Staats- und Regierungschefs 1994 beim Europäischen Rat in Korfu ins Leben gerufene Reflexionsgruppe bereitete die IGC vor und stellte auf dem Europäischen Rat von Madrid im Jahre 1995 verschiedene Vorschläge vor, um den Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der GASP zu verbessern.⁵⁵⁴

Externe Faktoren und allgemeine Entwicklung

Die ersten Jahre der GASP waren natürlich sehr stark von den Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien geprägt. Statt dem Schlagen der legendären „Stunde Europas“⁵⁵⁵ jedoch, machte die Jugoslawienkrise einmal mehr die Schwächen Europas in internationalen Krisen deutlich. Trotz anfänglicher Bemühungen den Konflikt zu schlichten und die neue Rolle Europas auf der Weltbühne unter Beweis zu stellen, war die Jugoslawienkrise im Endeffekt ein Symbol für die Schwäche der Europäer im

⁵⁵¹ Cf. u.a. Pappas/Vanhoonacker (1996), S. 4 ff., Regelsberger (1995), S. 219 ff.

⁵⁵² Vor allem das Verhältnis zwischen den Politischen Komitee und COREPER sorgte für Schwierigkeiten und war von ständigem Kompetenzgerangel geprägt. Bezüglich der Finanzierungsfragen bestanden Unklarheiten und Streitigkeit zwischen dem Rat und dem Parlament über die Definition der durch des EU-Budget gedeckten Verwaltungsaufgaben und deren Abgrenzung zu operativen Ausgaben.

⁵⁵³ Welche in den Verhandlungen 1991 unter anderem eingeführt wurde, um Mitgliedsstaaten zufrieden zu stellen, die mit dem Erreichten nicht zufrieden waren.

⁵⁵⁴ Die Reflexionsgruppe konnte sich zwar darauf verständigen, dass der zweite Pfeiler der EU einer grundlegenden Reform bedarf: über konkrete Reformvorschläge, um die Schwächen zu beheben, gab es jedoch sehr verschiedenen Ansätze. Siehe Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference, Madrid, 24.08.1995. Siehe für eine Übersicht der der Vorschläge der Reflexionsgruppe mit GASP-Bezug Pappas/Vanhoonacker (1996), S. 129 ff. Nicht nur von den Mitgliedsstaaten wurden viele Vorschläge und Initiativen zirkuliert, sondern auch Kommission und Parlament gaben verschiedene Stellungnahmen und Vorschläge an die Reflektionsgruppe ab. Siehe u.a.: Europäische Kommission: *Functioning of the Common Foreign and Security Policy* (Brüssel, 1995), *Commission Report for the Reflection Group* (Brüssel, 1995), *IGC 1996 Commission Opinion: Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement* (Brüssel, 1996); Europäisches Parlament: *Report on Financing the CFSP* (Report von F. Willockx, Brüssel, 1994).

⁵⁵⁵ So die mittlerweile beinahe sprichwörtliche Ankündigung des luxemburgischen Außenministers Jacques Poos.

gemeinsamen außenpolitischen Handeln.⁵⁵⁶ Die Machbarkeit und die Glaubwürdigkeit der GASP wurden in Frage gestellt, denn anstatt mit einer Stimme zu sprechen, verfolgten die Mitgliedsstaaten nationale Interessen und konnten ihre nationalen Perzeptionen der Krise und die vorgeschlagenen Handlungen nicht ausreichend koordinieren.⁵⁵⁷ Gerade Frankreich und Deutschland, die während des Maastricht-Prozesses die Integration im außen- und sicherheitspolitischen Bereich antrieben, konnten keine gemeinsame Position finden. Trotz europäischer Bemühungen wurde schnell klar, dass die EU nicht kohärent handeln und nicht ausreichend auf die Konfliktparteien einwirken konnte, um den Konflikt zu entschärfen. Nachdem der UN-Sicherheitsrat eingeschaltet wurde, wurde die UNPROFOR-Schutzmacht in die Krisenregion entsandt (an der sich vor allem Frankreich und Großbritannien mit Truppen beteiligten) und es wurde klar, dass ein unabhängiges Handeln der EU in dem Konflikt erfolglos war. Erst als sich die USA und die NATO mit dem Konflikt befassten, konnte in der Form des Dayton-Abkommens eine Beilegung erreicht werden. Trotz aller praktischen und institutionellen Schwächen und Probleme innerhalb des sensiblen Politikfeldes der Außen- und Sicherheitspolitik, stellten Teilnehmer der GASP aber auch eine zunehmende Gewöhnung sowie einen ständig ausdifferenzierteren und intensiveren Abstimmungsprozess fest.⁵⁵⁸

Neben der Uneinigkeit kristallisierte sich während der Krise in Jugoslawien wieder einmal ein weiteres zentrales Problem der Europäer heraus: sie konnten ihre diplomatischen Bemühungen nicht mit glaubwürdigen militärischen Fähigkeiten untermauern. Die neue Rolle der WEU sorgte im Allgemeinen noch für Gewöhnungsschwierigkeiten und auch das neue Verhältnis zwischen WEU und NATO war nicht frei von Reibungen. Ein Erfolg wurde allerdings bei dem NATO-Gipfel im Januar 1994 erreicht: durch das Konzept der CJTF wurde es der WEU ermöglicht, auf kollektive Verteidigungsmittel der NATO zuzugreifen. Darüber hinaus wurde das

⁵⁵⁶ Siehe für eine gute Übersicht der Aktionen der EU in der Jugoslawienkrise von 1992-1993 Regelsberger (1993), 223 ff.

⁵⁵⁷ Pappas/Vanhoonacker (1996), S. 5.

⁵⁵⁸ Cf. Regelsberger (1997), S. 215.

Konzept der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) vorgestellt, nach dem ein stärkerer europäischer Pfeiler in der Allianz errichtet werden sollte.⁵⁵⁹

Außerdem erfuhr die EU durch die Aufnahme von drei neuen Mitgliedern im Jahre 1995 eine Veränderung, die sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU niederschlug.⁵⁶⁰ Österreich, Finnland und Schweden traten der Union bei und erweiterten damit die europäischen strategischen Interessen sowie die Sichtweisen und Herangehensweisen vor allem in einigen außen- und verteidigungspolitischen Fragen, da alle drei Staaten traditionell neutral sind.

Neben der Krise in Jugoslawien hatten auch andere internationale Entwicklungen zwischen dem Vertrag in Maastricht und den Revisionsverhandlungen in Amsterdam Einfluss auf die EU. So warfen unter anderem die Krise in Zaire sowie der furchtbare Genozid in Ruanda, bei dem hunderttausende Menschen vor den Augen der handlungsunfähigen internationalen Gemeinschaft getötet wurden, ihre Schatten auf die Vertragsverhandlungen und beeinflussten diese.

Positionen und Präferenzen der Mitgliedsstaaten

Großbritannien beharrte grundsätzlich auf der intergouvernementalen Struktur der GASP und war gegen eine stärkere Rolle supranationaler Institutionen sowie gegen eine Aufweichung des Einstimmigkeitsprinzips. Bezüglich einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hatte sich an der britischen Position wenig geändert: die britische Regierung hob die Vorrangigkeit der NATO hervor, war gegenüber jeglichen

⁵⁵⁹ Siehe Declaration of The Heads Of State and Government Participating in the Meeting of The North Atlantic Council, Brussels, 10-11 January 1994, <http://www.nato.int/docu/pr/1994/p94-003.htm>. Der Erfolg der CJTF wurde erreicht, nachdem der WEU-Ministerrat für eine Fähigkeit der WEU im Bereich der Kommando- und Führungsfähigkeiten plädiert hatte und darüber Verhandlungen mit der NATO geführt hatte. Neben dem Konzept der CJTF wurde auf dem NATO-Gipfel die Entwicklung der GASP willkommen. Danach verbesserte sich das Verhältnis zwischen WEU und NATO zunehmend. Gemeinsame Ratssitzungen zwischen den beiden Organisationen auf Botschafterebene wurden etabliert und die Zusammenarbeit zwischen den Ratssekretariaten wurde verbessert. Zudem wurden auf der NATO-Ratstagung im Juni 1996 das Konzept der CJTF und die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität weiter konkretisiert und implementiert. In engem Zusammenhang mit diesen Entwicklungen stand die graduelle Wiederannäherung Frankreichs an das transatlantische Verteidigungsbündnis sowie die Erfahrungen beider Seiten des Atlantiks während der militärischen Operationen in Jugoslawien.

Damit in Zusammenhang stand auch das Konzept der ESVI. Der Clinton-Administration ging es vorrangig darum, die Beteiligung und Verpflichtungen der Europäer in der Atlantischen Allianz zu erhöhen, so wie dies vom US-Senat zunehmend verlangt wurde.

⁵⁶⁰ Siehe hierzu detaillierter Jopp/Warjovaara (1998).

Integrationsbemühungen in der Verteidigungspolitik sehr abweisend und plädierte bezüglich der Zukunft der WEU für die Beibehaltung des *status quo*.

Frankreich plädierte von Beginn an für eine substanzielle Stärkung der GASP und machte aber ebenso wie die Briten deutlich, dass es weiterhin das Ziel einer strikt intergouvernementalen GASP-Konstruktion verfolgt. Ganz im Gegensatz zu den Briten wollte Frankreich jedoch die WEU möglichst voll in die EU integrieren, da für Frankreich klar war, dass langfristig ein europäisches Verteidigungssystem mit militärischem Potenzial vonnöten ist.⁵⁶¹ In allen Überlegungen über die GASP, betonte Frankreich die Wichtigkeit einer solchen europäischen Verteidigung, die die Franzosen als eine Grundvoraussetzung für eine genuine Außenpolitik sahen.⁵⁶² So ist es denn auch zu erklären, dass Frankreich vor allem im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zahlreiche Vorschläge in der Reflexionsgruppe und der IGC einbrachte.

Deutschland strebte ebenfalls nach einer politischen und institutionellen Stärkung der GASP und war zudem für eine möglichst supranationale Fortentwicklung in diesem Bereich. Darüber hinaus unterstützte Deutschland die Einführung von Beschlussfassungen durch Mehrheitsentscheidungen in der gemeinsamen Außenpolitik (dies allerdings nicht im Bereich der Verteidigungspolitik). Da letzteres an starken Widerständen zu scheitern drohte, entwickelten die deutschen Verhandlungsführer das Instrument der „Gemeinsamen Strategie“.⁵⁶³ An der Seite Frankreichs unterstützte Deutschland eine volle Integration einer operativen WEU in die EU, strebte nach einer eigenständigen europäischen Verteidigungsidentität⁵⁶⁴ und nach der Einrichtung eines Analyse- und Planungsstabs.⁵⁶⁵ Kurz vor dem Beginn der Regierungskonferenz stimmte Deutschland dann auch dem französischen Vorschlag zu, einen Generalsekretär mit der

⁵⁶¹ Cf. De La Serre/Lequesne (1993), S.319f., De La Serre/Lequesne (1995), S. 311f.

⁵⁶² Cf. De La Serre/Lequesne (1994), S. 324.

⁵⁶³ Cf. Regelsberger/Schmalz (2001), S. 254.

⁵⁶⁴ Siehe für die deutsche Position unter anderem die Koalitionsvereinbarung der christlich-liberalen Regierung 1994.

Siehe für ein gemeinsames deutsch-französisches Dokument zur Integration der WEU „Gemeinsames Dokument über die GASP“, bilaterales Treffen in Freiburg am 27.02.1996.

⁵⁶⁵ Siehe hierzu unter anderem das so genannte Schäuble/Lamers Papier, das neben anderen Punkten eine weit reichende Weiterentwicklung im Bereich der GASP vorschlug und zu einem wichtigen Dokument in der deutschen Europapolitik sowie in der gesamteuropäischen Debatte wurde. Siehe <http://www.cdusu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>

Leitung dieser Planungs- und Analyseeinheit zu betrauen, um dieser „Gesicht und Stimme“ zu geben.⁵⁶⁶

Wie bereits meist in der Vergangenheit, lagen die deutsch-französischen Präferenzen also in fast allen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehr eng beieinander.⁵⁶⁷ Man kann durchaus sagen, dass „praktisch alle Bestandteile der deutschen Reformposition, trotz einiger Interpretationsdifferenzen zugleich Bausteine der deutsch-französischen Position [sind]“⁵⁶⁸.

Eine partielle Annäherung war zwischen dem Vertrag von Maastricht und dem Vertrag von Amsterdam zudem zwischen Frankreich und Großbritannien zu erkennen, auch wenn britische und französische Positionen in vielen Bereichen der Verteidigungspolitik noch immer deutlich entlang der bekannten Trennlinien differierten. Die Annäherung lag unter anderem darin begründet, dass Frankreichs ablehnende Haltung zur NATO durch eine pragmatischere Herangehensweise ersetzt wurde⁵⁶⁹, sowie an den geteilten Erfahrungen im Bosnien-Konflikt (sowohl was die europäischen Probleme wie auch die positive Zusammenarbeit bei den UNPROFOR-Einsätzen angeht)⁵⁷⁰. Manifest wurde diese zunehmende Annäherung erstmals bei dem bilateralen Gipfel in Chartres im November 1994.

⁵⁶⁶ Janning (1996), S. 293.

⁵⁶⁷ Bezüglich der deutschen Einstellung in der Verteidigungspolitik im Allgemeinen und zu der Beteiligung an militärischen Operationen im Besonderen, war ein innenpolitisches Ereignis von großer Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 12. Juli 1994, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Beteiligung deutscher Soldaten an humanitären und militärischen Operationen der UNO gegeben ist. Der Bundestag muss allerdings jedem einzelnen Einsatz der Bundeswehr zustimmen (Parlamentsvorbehalt). Mit diesem so genannten "out-of-area-Urteil" wurde die Periode der kriegsbedingten Selbstbeschränkung teilweise beendet und das Selbstverständnis Deutschlands und seiner Handlungsmöglichkeiten auf der internationalen Bühne wurden verändert.

⁵⁶⁸ Janning (1995), S. 294.

⁵⁶⁹ De La Serre und Lequesne weisen darauf hin, dass Frankreich nicht länger eine europäische Verteidigungsidentität der Atlantischen Allianz gegenüber stellte und sich die Konstituierung eines europäischen Verteidigungspfeiler in der NATO wünschte. Zwar wurde das Ziel einer autonom handlungsfähigen EU weiter verfolgt, aber „um dorthin zu gelangen liegen [die Mittel] nun im Rahmen einer Komplementarität und nicht in einer Konkurrenz zur NATO“. De La Serre/Lequesne (1996), S. 311. Für diese Entwicklung spricht auch die Rückkehr Frankreichs in die nicht-integrierten militärischen Strukturen der NATO und die engere Zusammenarbeit mit Organen der Atlantischen Allianz. Die Verhandlungen zur Rückkehr in die integrierten Strukturen der NATO wurden jedoch im Oktober 1997 abgebrochen.

⁵⁷⁰ Cf. Wallace (1995), S. 365.

Darüber hinaus verlief die französisch-britische Zusammenarbeit in der Bosnien-Frage recht erfolgreich. Wallace weist sogar darauf hin, dass „für die Briten das Gespräch mit Paris wesentlich unkomplizierter als mit Washington [war]“, da die Positionen Großbritanniens und Frankreich sehr dicht aneinander lagen. Wallace (1996), S. 369.

Verhandlungen / Themen

Die Reform der GASP war zu einem der drei Schlüsselbereiche der IGC, die im März 1996 begann, erklärt worden. Einer der Schwerpunkte der Verhandlungen im Bereich der GASP war wieder die Möglichkeit qualitativer Mehrheitsentscheidungen. Von einigen Ländern wurde das einstimmige Abstimmen als ein Hauptgrund für eine handlungsunfähige GASP gesehen.⁵⁷¹

Alle sensiblen Fragen mit verteidigungspolitischem Bezug wurden dabei im Allgemeinen zwar von der Reflexionsgruppe und der IGC vorbereitet, wurden im Detail dann aber auf höchster Ebene von den Staats- und Regierungschefs verhandelt. Dabei bestanden auch bezüglich der Weiterentwicklung einer verteidigungspolitischen Perspektive und des Verhältnisses zwischen der Union und der WEU grundsätzlich die bekannten Trennlinien weiter. Der in Maastricht gefundene Kompromiss bezüglich der WEU (eine enger an die EU angebundene WEU, die zudem an die Verpflichtungen der NATO gebunden ist) wurde aber durch die Erfahrungen der Jugoslawienkrise wiederholt in Frage gestellt. Dadurch näherten sich die Ansichten der „Atlantiker“ und der „Europäer“ zunehmend an.⁵⁷² Dennoch gelang es Deutschland und Frankreich nicht, ihr Ziel einer vollständigen Integration der WEU in die EU zu erreichen; dieses Vorhaben scheiterte erneut vor allem am Widerstand Großbritanniens.⁵⁷³ Als deutlich wurde, dass dieser britische Widerstand nicht zu überwinden ist (diese Frage war eine eindeutige rote Linie für die Briten, die sich dort nicht bewegen wollten), ging es vorrangig darum, inwieweit man anderweitig eine autonome europäische Verteidigungsidentität in den europäischen Integrationsprozess und die GASP einbetten kann. Deswegen suchten vor allem Frankreich und Deutschland nach einer Möglichkeit, die WEU als militärischen Arm der Union in Abhängigkeit des Europäischen Rates zu installieren. Letztendlich jedoch fand man einen anderen Kompromiss (siehe weiter unten), der alle Parteien zufrieden stellte. Auch die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben

⁵⁷¹ Vor allem Deutschland, die Benelux-Staaten, Spanien und Italien optierten für eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und zweifelten den Sinn einer ausschließlich intergouvernementalen GASP an. Siehe Pappas/Vanhoonaeker (1996), S. 7.

⁵⁷² Die „Atlantiker“ erkannten, dass es bestimmte Krisenszenarien gibt, in denen die USA nicht eingreifen möchten und die „Europäer“ erkannten, dass die NATO weiterhin ein unverzichtbarer Sicherheitsakteur ist. Sogar Frankreich, das sich den militärischen Strukturen der NATO wieder annäherte, erkannte, dass eine völlig autonome Verteidigungskapazität der EU unrealistisch bleiben würde. Diese in den Erfahrungen in Bosnien begründete, neue Herangehensweise spiegelte sich auch in der Erkenntnis wider, dass engere Beziehungen zu Großbritannien vorteilig sind.

⁵⁷³ Cf. Davidson (1997).

in den Vertrag, die auf einer Initiative Schwedens basierten, drohte zu Beginn an einem britischen Widerstand zu scheitern.⁵⁷⁴

Ergebnis

Im Allgemeinen wurde in Amsterdam der Vertragstext von Maastricht als Grundkonzept beibehalten und wurde dabei aber von elf auf achtzehn Vertragsartikel und um vier Erklärungen erweitert.⁵⁷⁵ Der für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit wichtigste Punkt in diesem Kontext ist die Bestätigung der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung. Danach gehört zur GASP „auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [gehört], die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt“⁵⁷⁶. Zudem wurde das sicherheitspolitische Handlungsfeld der Union erweitert: „der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen“.⁵⁷⁷ Da bezüglich einer vollen Integration der WEU in die EU keine Einigung erzielt werden konnte, einigte man sich wiederum auf einen Kompromiss, nach dem eine solche Integration möglicherweise in Zukunft stattfinden kann.⁵⁷⁸ Einen genauen Zeitplan, wie und wann dies geschehen sollte, konnten die Befürworter einer vollen Integration jedoch nicht erreichen.⁵⁷⁹

Mit der Aufnahme der Petersberg-Aufgaben⁵⁸⁰ in den Vertrag wurde das sicherheitspolitische Profil der EU deutlich geschärft und die inhaltlichen Grundlagen einer europäischen Verteidigungspolitik wurden gelegt. Mit den Petersberg-Aufgaben definierte die EU erstmals relativ eindeutig, welche Agenda die Union im

⁵⁷⁴ Jopp (1997), S. 229.

⁵⁷⁵ Erklärung zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union; Erklärung zu den Artikeln J.14 und K.10 des Vertrags über die Europäische Union; Erklärung zu Artikel J.15 über die Zusammensetzung des Politischen Komitees; Erklärung zur Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarninheit.

⁵⁷⁶ Titel V, Art. 17.

⁵⁷⁷ Ibidem. Hervorhebungen von mir.

⁵⁷⁸ Titel V, Art. 17(1): „Die Union fördert daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union, falls der Europäische Rat dies beschließt. Sie empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.“

⁵⁷⁹ Sechs EU-Staaten optierten für ein dreiphasiges Konzept zur Verschmelzung der WEU mit der EU. Dieses Konzept scheiterte aber der strikten Ablehnung Großbritanniens sowie an den Vorbehalten einiger anderer Staaten. Siehe Jopp (1997), S. 229.

⁵⁸⁰ Siehe Fußnote 60.

sicherheitspolitischen Bereich hat und welche Aufgaben sie bewältigen können will. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, kann die EU „die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen“⁵⁸¹.

Die weitest gehenden institutionellen Änderungen waren sicher die Einführung des Hohen Repräsentanten der GASP und der ihm untergeordneten Strategieplanungs- und Frühwarneinheit. Damit wurde die beinahe schon sprichwörtliche Frage von Henry Kissinger beantwortet, welche Nummer er wählen solle, wenn er mit Europa sprechen will. Der Hohe Repräsentant verleiht der GASP ein Gesicht und wäre der von Kissinger gesuchte Ansprechpartner. Nach Artikel 26 übernimmt der Generalsekretär des Rates künftig auch die Funktion des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Personalunion und „unterstützt den Rat in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, indem er insbesondere zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten führt“.

Auch die Strategieplanungs- und Frühwarneinheit⁵⁸² hatte zum Ziel, für eine kohärentere Außenpolitik der EU sorgen. Das Gremium, das aus 20 Mitgliedern besteht und im Generalsekretariat des Rates untergebracht wurde, hat folgende Aufgaben: die Überwachung und Analyse der Entwicklungen in den unter die GASP fallenden Bereichen, die Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union und die Ermittlung von möglichen künftigen Schwerpunktbereichen der GASP.⁵⁸³

Im Bereich der Entscheidungs- und Beschlussfassungsregeln innerhalb der GASP brachte der Vertrag von Amsterdam ebenfalls einige Änderungen. Zwar gilt im Allgemeinen immer noch die Einstimmigkeitsregel, aber der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wenn er auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte annimmt oder einen Beschluss

⁵⁸¹ Artikel 17(3), VEU-A.

⁵⁸² Für die sich der Name *Policy Unit* durchgesetzt hat, der auch im Verlaufe der Arbeit verwendet werden soll.

⁵⁸³ Siehe Erklärung zur Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarneinheit. VEU-A.

zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts fasst.⁵⁸⁴ Allerdings kann ein Mitgliedsstaat diese Mehrheitsentscheidungen aus „Gründen der nationalen Politik“ blockieren.⁵⁸⁵ Die Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“ wurde eingeführt, so dass eine Stimmenthaltung nicht mehr das Zustandekommen eines Beschlusses verhindern kann.⁵⁸⁶ Allerdings gilt dies, sowie die Möglichkeit mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, „nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“.⁵⁸⁷

Bewertung

Insgesamt muss man festhalten, dass mit der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam in Fragen der GASP eine zu Teilen bemerkenswerte Reform des Maastrichter Vertrages erreicht wurde. Es wurde eine Grundlage gelegt, um eine kohärentere und effizientere Außen- und Sicherheitspolitik der Union zu erlangen. Vor allem der operative Charakter der GASP wurde durch diese gesteigerte Kohärenz und ein effizienteres Beschlussfassungsverfahren verstärkt. Auch das neue Instrument der „Gemeinsamen Strategie“ schaffte in diesem Zusammenhang als Leitlinie und Grundlage die Voraussetzung, für eine kohärentere Politik zu sorgen, die durch Gemeinsame Aktionen und Gemeinsam Standpunkte implementiert werden kann.

Die neu eingerichtete Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsabstimmungen in der GASP wurde sofort stark eingeschränkt: Durch die konstruktive Stimmenthaltung und die Möglichkeit, im Falle eines Vetos einen Beschluss an den Europäischen Rat zu verweisen, war eine doppelte Sicherheitsklausel gegeben.⁵⁸⁸ Das Instrument der

⁵⁸⁴ Art. 23, VEU-A.

⁵⁸⁵ „Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird“. Art. 23(2), VEU-A.

⁵⁸⁶ Artikel 23(1), VEU-A: „Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterabsatzes abgeben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluß durchzuführen, akzeptiert jedoch, daß der Beschluß für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterläßt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluß beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt. Verfügen die Mitglieder des Rates, die sich auf diese Weise enthalten, über mehr als ein Drittel der nach Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewogenen Stimmen, so wird der Beschluß nicht angenommen.“

⁵⁸⁷ Art. 23(2), VEU-A.

⁵⁸⁸ Diese Einschränkung kann durchaus als Einführung eines modifizierten „Luxemburger Vetos“ bezeichnet werden. Siehe Regelsberger/Schmalz (2001), S. 258.

konstruktiven Enthaltung eröffnete aber die Möglichkeit einer Flexibilisierung der Entscheidungsfindung im Bereich der GASP.

Natürlich hatte auch die Position des Hohen Vertreters der GASP das Potenzial für einen großen Fortschritt zu sorgen. Hier war allerdings von Anfang an klar, dass die Persönlichkeit, die diesen Posten zukünftig bekleiden würde, über das Gewicht der Funktion bedeutend mitentscheiden würde. Auch die ihm untergeordnete *Policy Unit* sollte dazu beitragen, eine zentrale Schwäche der GASP zu überwinden, indem sie gemeinsame Analyse- und Planungskapazitäten für die GASP entwickelt.⁵⁸⁹ Damit konnte eine systematische Analyse internationaler Entwicklungen und Probleme aus einer GASP-Perspektive zur Verfügung gestellt werden, die zu einer gemeinsamen und kohärenten Formulierung der GASP beitragen kann. Mit der Einführung des Postens des Hohen Repräsentanten und der *Policy Unit* hatte sich die so genannte Brüsselisierung, die einen zentralen Teil in dieser Untersuchung einnimmt, im Bereich der GASP weiter und bedeutend verstärkt. Allerdings muss man auch hervorheben, dass durch die Verknüpfung des Postens des Hohen Repräsentanten mit dem des Generalsekretärs des Rates, der intergouvernementale Charakter der GASP ebenfalls verstärkt wurde.⁵⁹⁰ Was das strategische Analyse- und Planungsvermögen der EU betrifft ist es sehr wichtig, dass die *Policy Unit* so angelegt wurde, dass sie - zumindest ansatzweise - initiativ agieren und auch so genanntes *contingency planning* durchführen kann. Damit konnte erreicht werden, dass die Union im außenpolitischen Bereich in der Lage ist, Ereignisse zu antizipieren, und nicht nur darauf zu reagieren. In diesem Zusammenhang war auch die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben von immenser Wichtigkeit, da dadurch das Aufgabenfeld der EU als sicherheitspolitischer Akteur konkretisiert wurde. Damit verfügte die Union eindeutig über eine bedeutend größere Entscheidungskompetenz im Bereich des militärischen Krisenmanagements und die EU erhielt eine legale Basis für ihre qualitativ neue Rolle in der Sicherheit und Verteidigung.

⁵⁸⁹ Für eine genaue Untersuchung der *Policy Unit* nach dem Vertrag von Amsterdam siehe Lodge/Flynn (1998).

⁵⁹⁰ Es sei auch noch auf die Rollen der Kommission und des Parlaments nach den Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam hingewiesen, die den intergouvernementalen Charakter der GASP weiter untermauern. Zwar wurde die Rolle der Kommission insofern verstärkt, als dass sie jetzt ein Teil der reformierten Troika (Kommissar für Außenbeziehungen, Hoher Repräsentant und Präsidentschaft) ausmacht. Die weit reichenden Vorschläge jedoch, die die Kommission in den Verhandlungen gemacht hat, wurden von den Mitgliedsstaaten abgelehnt. Der Einfluss des Parlaments wurde dadurch vermindert, dass es in der GASP lediglich über Konsultationsrechte und eingeschränkte Budgetrechte verfügt (siehe Francia/Medina Abellan, 2004).

Eine der vorrangigen Schwächen und Fehlleistungen des Vertrages von Amsterdam war sicher die Tatsache, dass keine Einigung darüber erzielt wurde die EU mit einer Rechtspersönlichkeit zu versehen, die ihr auf der internationalen Bühne ein deutlicheres Auftreten ermöglicht hätte. Eigentlich bestand ein Konsens in dieser Frage, aber letztendlich scheiterte das Vorhaben an dem gemeinsamen Widerstand Großbritanniens, Frankreichs und Dänemarks.⁵⁹¹

Trotz aller positiven Veränderungen ist abschließend eine Einschränkung - die grundlegend für alle Bemühungen in der außen- und sicherheitspolitischen Integration gilt - zu machen: Bei allen inhaltlichen, institutionellen und prozessualen Veränderung und Verbesserungen innerhalb der GASP, kann diese nur dann erfolgreich sein, wenn ausreichender politischer Wille der Mitgliedsstaaten gegeben ist.

IV.1.3 Von Amsterdam bis Pörschach (1996-1998)

Dieser politische Wille war dann in der Folgezeit nach Amsterdam durchaus zu erkennen, wie Regelsberger feststellt: „Die Dichte und Tiefe der Konsultationen in der GASP lassen darauf schließen, daß die beteiligten Regierungen weiterhin ein nachhaltiges Interesse an einer europäischen Außenpolitikformulierung und -implementierung haben, ohne allerdings quasi automatisch das 'Gemeinsame' im Sinne weiterer Integrationsschritte zu fördern“⁵⁹². Die sich immer weiter zuspitzende Lage im Kosovo setzte die Europäer zunehmend unter Handlungsdruck und bot die Möglichkeit, dieses Interesse an einer gemeinsamen Außenpolitikformulierung unter Beweis zu stellen. Die Europäer machten von Anbeginn kollektiv deutlich, dass sie entschlossen waren in der Krise zu handeln und der gemeinsam formulierte Wille schärfte das außenpolitische Profil der Europäer.

Der bereits mehrfach erwähnte Positionswechsel Großbritanniens eröffnete dann ganz neue Möglichkeiten in der sicherheitspolitischen Integration Europas und sorgte für einen zuvor unbekannten Antrieb. Während die Briten immer der entscheidende Gegner einer eigenständigen europäischen Verteidigungskomponente waren, signalisierte der

⁵⁹¹ Diese drei lehnten das Vorhaben ab, da sie dadurch den intergouvernementalen Charakter der GASP gefährdet sahen. Cf. Regelsberger/Schmalz (2001), S. 252.

⁵⁹² Regelsberger (1998), S. 242.

neue Premierminister Tony Blair⁵⁹³ bei einem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister im österreichischen Pörschach erstmals seinen signifikanten Positionswechsel. Der Premierminister gab zu erkennen, dass seine Regierung sich einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht mehr grundsätzlich in den Weg stellen würde, wenn diese glaubwürdig, NATO-kompatibel und intergouvernemental wäre. Diese neue Einstellung lag vorrangig in den Erfahrungen des Balkan-Konflikts und dem Wunsche des Premierministers begründet, eine zentrale Rolle im europäischen Integrationsprozess zu spielen (siehe weiter unten). Jedenfalls machte Blair in Pörschach im Oktober 1998 deutlich, dass er nach einsatzfähigen europäischen Krisenreaktionskräften strebte und dazu den jahrelang bestehenden Widerstand einer Integration der WEU in die EU aufgeben würde.

⁵⁹³ Der das Amt seit dem Mai 1997 innehatte.

IV.2 Die Konstruktion der GASP und ESVP 1998-2004

Mit diesem Positionswechsel der britischen Regierung, erhielt die europäische Integration in der Verteidigung das entscheidende *Momentum*, dem dann relativ schnell eine Konkretisierung der europäischen Verteidigungspläne folgte. Nach dem britischen Signal in Pörschach begann ein weit reichender Reflexionsprozess und vor allem die französischen und britischen Leiter der sicherheitspolitischen Abteilungen in Außen- und Verteidigungsministerien begannen mit konzeptionellen Planungen für eine europäische Sicherheitspolitik.⁵⁹⁴

IV.2.1 Von St. Malo bis Köln (1998-1999)

Dieses *Momentum* wurde bei einem britisch-französischen Gipfeltreffen auf St. Malo mit einem Dokument zementiert, das wohl als revolutionäre Grundlage und wirklicher Beginn einer genuinen europäischen Verteidigungspolitik der EU gelten muss: die Gipfelerklärung von St. Malo.⁵⁹⁵ Diese besagt:

„Die Europäische Union muß in der Lage sein, ihre Rolle auf der internationalen Bühne voll und ganz zu spielen. Der Amsterdamer Vertrag als Grundlage der Arbeit der Union muß also Realität werden. Die vollständige und rasche Umsetzung der Amsterdamer Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) muß vollendet werden. Dies schließt die Verantwortlichkeit des Europäischen Rates ein, den schrittweisen Ausbau einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP zu beschließen. Der Rat muß in der Lage sein, auf einer intergouvernementalen Grundlage Entscheidungen über die ganze Bandbreite der in Titel V des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.

⁵⁹⁴ Ein Vertreter des britischen Außenministeriums, der zu dieser Zeit ins französische Außenministerium sekundiert war, beschrieb dies wie folgt: „Blair kam nach Pörschach zurück nach London und sagte seinen politischen Leitern: konzipiert mir die ESVP! Damit wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der zu einem regen und konstruktiven Austausch zwischen britischer und französischer Seite sorgte und zu der Erklärung von St. Malo führte.“ (Interview, Brüssel 2005). An dieser Entwicklung der Erklärung von St. Malo waren dann hauptsächlich nur einige Leute beteiligt, die die Fäden in den Händen hielten. Siehe weiter unten. Für eine genaue Analyse dieser bilateralen Zusammenarbeit siehe Howorth (2004b).

⁵⁹⁵ Ein französischer Diplomat, der entscheidend an der Formulierung der Erklärung beteiligt war, beschreibt die Entstehung des Dokuments: „Natürlich gab es auch vorher vielfältige Kontakte und einen regen Gedankenaustausch mit den Briten und wir haben viel vorbereitet, aber wegen dieser ganzen Bedenken von ihnen wegen der NATO kamen wir nicht wirklich voran. Vor dem Treffen war noch nichts wirklich beschlossen und die St. Malo Erklärung wurde dann tatsächlich vor Ort in acht Stunden formuliert und finalisiert.“ Interview, London 2004.

Dazu muß die Union über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen, die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt, mit der Möglichkeit, sie einzusetzen, und mit der Bereitschaft, dies zu tun, um auf internationale Krisen zu reagieren“.⁵⁹⁶

Damit gab Großbritannien seinen langjährigen Widerstand gegen eine sicherheitspolitische Integration der EU endgültig auf und machte deutlich, dass es nach einer militärpolitischen Rolle der EU als eigenständiger Akteur in der Sicherheitspolitik strebte. Diese Kehrtwende, die oftmals auch als „Blair-Initiative“ bezeichnet wird, führte zu einer engen Kooperation zwischen den beiden wichtigsten militärischen Akteuren der EU, die ein Fortschreiten in der europäischen Verteidigungspolitik erst ermöglichte.

Man muss hervorheben, dass Frankreich und Großbritannien nicht von identischen Motiven zu der Erklärung von St. Malo bewegt wurden. Für Großbritannien und dessen Premierminister stand die militärische Handlungsfähigkeit der EU im Vordergrund.⁵⁹⁷ Diese musste in den Augen von Blair für den Fall gegeben sein, dass die Amerikaner in einer Krisensituation nicht handeln möchten oder können. Tony Blair hatte erkannt, dass die EU sich nicht mehr in allen Fragen militärischer Operationen auf die Amerikaner verlassen konnte. Gepaart mit dieser Erkenntnis kam das Bewusstsein, dass die Europäer kaum in der Lage waren, eigene militärische Operationen durchzuführen, wenn die Amerikaner nicht willig sind zu intervenieren. Der Kosovo-Konflikt war in diesem Zusammenhang ein eindrucksvoller Beweis dieser Tatsache und der britische Premierminister erkannte, dass eine europäische Verteidigungskomponente notwendig war, um dieses Problem zu beheben.⁵⁹⁸ Dabei ging es für Blair nicht um eine Entscheidung des *entweder* NATO *oder* EU, sondern darum, „Synergien zwischen den beiden Bündnissen herzustellen und auch die Amerikaner von dieser Politik zu überzeugen“.⁵⁹⁹ Blair sah in der gestarteten St.Malo-Initiative vor allem auch die Möglichkeit, eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU-Länder und eine Erhöhung der Verteidigungshaushalte zu erreichen.⁶⁰⁰ Deswegen legten die Briten von

⁵⁹⁶ Siehe Fußnote 4.

⁵⁹⁷ Interviews, London, Paris Brüssel 2004-2005.

⁵⁹⁸ Interviews, London, Paris Brüssel 2004-2005. Siehe außerdem Howorth (2000b), Gnesotto (2002), Ginsberg (2003), Francia/Medina Abellan (2004).

⁵⁹⁹ Wallache (1999), S. 407.

⁶⁰⁰ Interviews in London in Brüssel. Cf. außerdem u.a. Foster/Wallace (2000), Howorth (2000b).

Beginn an einen Schwerpunkt auf die Entwicklung militärischer Fähigkeiten. Allerdings sollte diese gesamte Entwicklung zudem eng an die NATO angebunden sein und jede Duplizierung mit Strukturen der Allianz sollte vermieden werden. Darüber hinaus war die Tatsache von Bedeutung, dass Blair mehr Einfluss im europäischen Integrationsprozess erhalten wollte. Da die Briten an der gemeinsamen Währung nicht teilnahmen, sah er dazu im Bereich der Verteidigungspolitik eine gute Möglichkeit. Durch die Aufgabe des britischen Vetos und in dem Bewusstsein, dass Großbritannien eine zentrale im der verteidigungspolitischen Integration spielen würde, wollte sich Blair seine Führungsrolle im Integrationsprozess sichern.⁶⁰¹

Frankreich strebte danach – wie bereits auch immer vor dem Treffen von St. Malo –, durch eine autonome militärische Handlungsfähigkeit der Europäer mehr Unabhängigkeit von den USA zu erlangen und sah ein gemeinsames Fortschreiten in der Verteidigung als logischen Schritt in der Entwicklung der EU zu einem wirklichen internationalen Akteur. Danach strebten die Franzosen bereits seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und sahen nun durch die Interessenkonvergenz mit dem Briten zum ersten Mal die konkrete Möglichkeit, aus der EU einen eigenständigen sicherheitspolitischen Akteur zu machen.

Trotz der zunehmenden und grundsätzlichen Übereinstimmung zwischen den beiden Ländern, blieben in Fragen des genauen Inhalts, der Schwerpunktsetzung und des Stils in dem sensiblen Politikfeld der Verteidigung grundlegende Unterschiede bestehen.⁶⁰² Frankreichs Anspruch war von Beginn des Prozesses an weiter gehend als der britische. Grundlegend basieren die Unterschiede wie dargestellt auf Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung von und die Beziehung zum transatlantischen Bündnis, sowie über die damit verbundene genaue Bedeutung der Unabhängigkeit einer europäischen Verteidigungspolitik.

Die Erklärung von St. Malo sorgte für einen regen und intensiven Diskussionsprozess auf allen Ebenen und für zahlreiche Runden bi- und multilateraler Gespräche. Der Europäische Rat in Wien im Dezember 1998 beauftragte die deutsche

⁶⁰¹ Interviews in London und Brüssel. Siehe außerdem Francia/Medina Abellan (2004).

⁶⁰² Siehe exemplarisch Howorth (2000b) und Kapitel VI der vorliegenden Arbeit.

Ratspräsidentschaft damit, die Prüfung und Diskussion einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der nächsten Tagung des europäischen Rates in Köln vorzubereiten.⁶⁰³ Sowohl Briten wie Franzosen sorgten dafür, die anderen Regierungen – insbesondere die deutsche – an Bord zu holen und ihre auf St. Malo vorgestellten Ideen mit den EU-Partnern zu einer konkreten und schlagkräftigen europäischen Sicherheitspolitik zu entwickeln. Dazu fanden viele informelle Treffen auf verschiedensten Ebenen und ein vielfältiger Gedankenaustausch zwischen den verschiedenen Ländern und Ministerien statt.⁶⁰⁴ Zu Beginn des Jahres 1999 begann die deutsche Ratspräsidentschaft dann mit zahlreichen Planungen, Vorschlägen und Überlegungen in diese Richtung, die auf verschiedenen bi- und multilateralen Treffen diskutiert wurden.⁶⁰⁵ Dabei war es von Vorteil, dass die deutsche Regierung neben der EU-Ratspräsidentschaft auch den Vorsitz in der WEU innehatte. Bei einem informellen Treffen der Außenminister in Reinhartshausen im März 1999 wurden erste Beschlüsse über die institutionellen Grundlagen einer ESVP gefasst, wobei ein weit gehender Konsens bei allen Mitgliedsstaaten bestand.⁶⁰⁶

IV.2.2 Europäischer Rat in Köln

Auch wenn auf dem europäischen Rat in Köln keine maßgeblichen Vertragsänderungen beschlossen wurden – die in der Analyse dieses Kapitels ja im Vordergrund stehen – und keine formellen Entscheidungen getroffen wurden, war dieses Ratstreffen im Juni 1999 von zentraler Bedeutung, da dieser Rat die offizielle Geburtsstunde der ESVP war.⁶⁰⁷ Mit der „Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“⁶⁰⁸ wurde der erste wichtige Schritt zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik getan und die Europäische Union machte deutlich, dass sie ernsthaft nach dem Aufbau europäischer Fähigkeiten

⁶⁰³ Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Wien, 11. und 12. Dezember 1998, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/cc/00300-R1.D8.htm, Absatz 78.

⁶⁰⁴ Siehe dazu weiter Kapitel VI.

⁶⁰⁵ Siehe unter anderem „German Presidency Paper – Informal Reflection at WEU on Europe’s Security and Defence“, 24. Februar 1999; „German Proposal – Strengthening the Common Policy on Security and Defence“, Informelles Treffen der EU-Außenminister in Eltville, 13.-14. März 1999; „Franco-German Defence and Security Council“, Toulouse, 29. Mai 1999. Alle abgedruckt in Rutten (2001).

⁶⁰⁶ Jopp (1999), S. 273 sowie Interviews in Brüssel, Berlin und London, 2004 und 2005.

⁶⁰⁷ Janning weist darauf hin, dass die deutsche Ratspräsidentschaft die Sicherheits- und Verteidigungspolitik explizit unterhalb einer Regierungskonferenz weiterentwickeln wollte (unter Nutzung des Artikel 17 des EU-Vertrages, der eine Entwicklungsklausel erhält). Damit sollte auch eine weitere Belastung der für das Jahr 2000 vorgesehenen Regierungskonferenz verhindert werden. Siehe Janning (2000), S. 313.

im Krisenmanagement strebt, um ihrer Rolle als internationaler Akteur gerecht zu werden.

Externe Faktoren und Entwicklungen

Die Krise im Kosovo beherrschte natürlich alle derzeitigen Überlegungen über Sicherheits- und Verteidigungsfragen und setzte die EU-Staaten unter einen großen Handlungs- und Erwartungsdruck. Die Europäer erwiesen sich bei der Krise im Kosovo zum wiederholten Male als unfähig, eine innereuropäische Krise selbst zu lösen. Denn trotz eines zumindest klaren Zusammenhalts in ihren diplomatischen Bemühungen, wurde wieder einmal die zentrale europäische Unzulänglichkeit deutlich: die Ohnmacht einer Diplomatie, die sich nicht auf militärische Fähigkeiten stützen kann. Nichtsdestotrotz muss man auch anmerken, dass der Kosovo-Krieg neben diesen Problemen als ein positives Beispiel für den außenpolitischen Zusammenhalt mit einer oftmals ungekannten Solidarität der Europäer beurteilt werden kann. Während des Luftkriegs standen die Europäer zusammen und sprachen trotz sehr schwieriger politischer Verhältnisse mit einer Stimme. „Nicht zuletzt befördert [wurde dieser Erfolg] durch die ständigen Kontakte in den Gremien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“⁶⁰⁹.

Die NATO-Luftangriffe gegen Serbien, die im März 1999 begannen, wurden jedoch beinahe ausschließlich von den USA durchgeführt und von diesen dominiert. Dies lag zum einen in der Einstellung der Amerikaner begründet, zum anderen aber auch in den militärischen Defiziten der Europäer, die eine sinnvolle militärische Kooperation mit den militärtechnisch weit fortgeschrittenen Amerikanern beinahe unmöglich machten. Diese Erkenntnis sorgte bei allen europäischen Ländern für Frustration und die Erkenntnis, dass diese immense Schwäche behoben werden müsse. Denn nicht nur das Vorhandensein der militärischen Schwäche störte die Europäer, sondern auch die damit verbundene Erkenntnis, dass nur eine Überwindung dieser Defizite für größere Einflussmöglichkeiten und politische Mitspracherechte der Europäer bei der Ausführung von NATO-Operationen sorgen kann.

⁶⁰⁸ Siehe Fußnote 60 und www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm.

⁶⁰⁹ Jopp (1999), S. 273.

Von zentraler Bedeutung bei dem Vorantreiben der ESVP war auch die Tatsache, dass Washington der begonnenen verteidigungspolitischen Integration der Europäer keine Steine in den Weg legte. Bereits im Dezember 1998 signalisierte die amerikanische Außenministerin Albright grünes Licht und die amerikanische Regierung unterstützte die europäischen Bemühungen größtenteils, so lange diese nicht zur Abkopplung von der NATO oder zu unnötigen Duplizierung führte.⁶¹⁰ Diese Einstellung wurde dann auch bei dem NATO-Gipfeltreffen in Washington im April 1999 untermauert. Die Alliierten beschlossen ein neues ESVP-Konzept, in dem erstmals der EU und nicht mehr der WEU die Hauptrolle in der Implementierung der ESVP zugesprochen wurde. Darüber hinaus wurde der EU ebenfalls erstmalig das grundsätzliche Recht autonomer EU-Militäroperationen zugesprochen und der EU wurden Möglichkeiten eröffnet, in diesem Fall auf NATO-Mittel zurückzugreifen.⁶¹¹

Positionen der Mitgliedsstaaten

Für Deutschland spielte die Konzipierung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine zentrale Rolle und so nutzte Deutschland seine Ratspräsidentschaft um diese Entwicklung entscheidend voranzutreiben.⁶¹² Deutschland stellte in seinem Vorsitzendenbericht zur ESVP weit reichende Vorschläge vor und der deutschen Präsidentschaft gelang es, „in nach EU-Maßstäben kurzer Zeit den Perspektivwechsel von der ‚Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität‘ zum

⁶¹⁰ Diese Herangehensweise, die in vielen Punkten noch bis heute gilt, wurde von Albright in einer direkten Reaktion auf die Erklärung von St. Malo formuliert. Zentral stehen dabei die so genannten „drei Ds“: „no decoupling, no duplication, no discrimination“. Siehe Fußnote 22.

Serfaty weist zudem darauf hin, dass diese sehr positive und unterstützende Reaktion von US-amerikanischer Seite auch an dem „wohlwollenden“ transatlantischen Umfeld zu dieser Zeit lag. Viele in den Vereinigten Staaten hofften sogar, „daß der Krieg im Kosovo ein Katalysator für die unbedingt notwendigen Entscheidungen sein würde, um sowohl St. Malo als auch Maastricht Nachdruck zu verleihen.“ Serfaty (1999), S. 265.

⁶¹¹ The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065c.htm>

⁶¹² In diesem Zusammenhang sei auf eine wichtige innenpolitische, und eine wichtige außenpolitische Entwicklung in Deutschland verwiesen, die das Land zu diesem Zeitpunkt prägten. Im Oktober 1998 übernahm eine neue Regierung aus Sozialdemokraten und Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder die Regierungsgeschäfte. Mit dieser neuen Regierung ging in Deutschland eine 16-jährige Ära konservativ-liberaler Regierungen unter Helmut Kohl zu Ende. Die neue Regierung machte von Anbeginn klar, dass sie im Bereich der Außen- und Europapolitik auf eine größtmögliche Kontinuität setzt. Kurz nach ihrem Amtsantritt stand diese neue Regierung dann vor einer außenpolitisch historischen Entscheidung. Mit der Beteiligung am NATO-Luftkrieg gegen Serbien beteiligte sich die Bundesrepublik an der ersten Kriegshandlung seiner Geschichte. Diese Premiere, die dazu noch ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates stattfand, war ein erstes deutliches Anzeichen für die Normalisierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Siehe dazu u.a. Maull (2000) und Breuer (2006).

Entwurf einer ‚Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskapazität‘ zu verabschieden“⁶¹³. Bereits im Februar zirkulierte die deutsche Präsidentschaft ein Paper, dass geeignete Fähigkeiten und Strukturen für eine starke verteidigungspolitische Komponente der EU sowie einer vollständigen Integration der WEU in die Union verlangte.⁶¹⁴ Frankreich – das dieses Ziel auch jahrelang verfolgt hatte – befürchtete in diesem Zusammenhang nun aufgrund einer Interessenkonvergenz Deutschlands und Großbritanniens bezüglich der Vorrangigkeit der Atlantischen Allianz eine zu starke NATO-Orientierung der zu gestaltenden ESVP. Deshalb wollte Frankreich einer vollständigen Integration der WEU in die EU „nur zustimmen, wenn die Entwicklung der autonomen Fähigkeit zum Krisenmanagement gesichert sei und der WEU-Acquis einschließlich einer kollektiven Beistandspflicht gewahrt bliebe“⁶¹⁵. Auf einem bilateralen deutsch-französischen Treffen in Toulouse wurden dann jedoch die entscheidenden Fortschritte erzielt und weitere Grundlagen für das Ratstreffen in Köln wurden gelegt.⁶¹⁶

Großbritannien wollte die seit St. Malo herrschende Dynamik ausnutzen und damit vor allem eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten der Europäer erreichen. Dies sollte so geschehen, dass die Vorrangigkeit der NATO uneingeschränkt erhalten blieb, weswegen die Briten einer vollen WEU-Integration in die EU noch immer etwas kritisch gegenüber standen. Ein weiterer Streitpunkt zwischen Briten und Franzosen war die Besetzung des zu schaffenden PSK. Während Frankreich das neu zu schaffende Gremium mit möglichst hochrangigen Vertretern auf Botschafterrang besetzen wollte, tendierte Großbritannien zu einer Besetzung mit niedrigerem Rang.⁶¹⁷ Erst kurz vor dem

⁶¹³ Janning (1999), S. 330. Siehe außerdem „Bericht des Vorsitzes über die Stärkung europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf, S. 33.

⁶¹⁴ *Informal Reflection at WEU on Europe's Security and Defence*, German February Paper, 24 February 1999. Abgedruckt in Rutten (2001), S. 14. ff.

⁶¹⁵ Jopp (1999), S. 273.

⁶¹⁶ Dabei beschlossen Deutschland und Frankreich, dass die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik das nächste große Integrationsprojekt ist. Zudem beschlossen die beiden Staaten eine engere Rüstungszusammenarbeit und den Aufbau des EUROCORPS zu einem Instrument des europäischen Krisenmanagements. Siehe Jopp (1999), S. 273f. und *Süddeutsche Zeitung*, 31.05.1999. Siehe auch „Declaration of the Franco-German Defence and Security Council“, Toulouse, abgedruckt in Rutten (2001), S. 40.

⁶¹⁷ Howorth weist darauf hin, dass ein Kompromiss in Form eines *trade-offs* gefunden wurde: die Briten stimmten einer hochrangigen Besetzung des PSK zu und erhielten dafür eine klare militärische Verpflichtung der Mitgliedsstaaten in Form des Helsinki Planziels (siehe Howorth [2000], S. 771f) zugesichert. Dieser Deal weist auf eine weitere grundsätzliche Trennlinie zwischen Briten und Franzosen hin: während Erstere in der ESVP vor allem auf die Entwicklung von militärischen Fähigkeiten drängen, ist für Letztere die Institutionalisierung der ESVP wichtiger.

Kölner Gipfel wurde bei einem Treffen der Außenminister und der Politischen Direktoren die Klärung der abschließenden Fragen erreicht.⁶¹⁸

Ergebnis

Auf dem Europäischen Rat in Köln wurde nach der Veränderung der britischen Position und durch die Erfahrungen des Kosovo-Konfliktes beeinflusst, die ESVP ins Leben gerufen und der Grundstein für die zukünftige Rolle der EU als internationaler Akteur wurde gelegt. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen Folgendes, um die Integration der EU im verteidigungspolitischen Bereich zu begründen und voranzutreiben⁶¹⁹:

Die Aufgaben der WEU sollten bis zum Ende des Jahres 2000 in die EU aufgehen, womit „die WEU als Organisation ihren Zweck erfüllt haben“ würde. Zudem wurde festgehalten, dass die Mitglieder des Europäischen Rates dafür eintreten wollen, „daß die Europäische Union ihre Rolle auf der internationalen Bühne uneingeschränkt wahrnimmt“. In diesem Zusammenhang wird weiter konkretisiert: „Hierzu beabsichtigen wir, der Europäischen Union die notwendigen Mittel und Fähigkeiten an die Hand zu geben, damit sie ihrer Verantwortung im Zusammenhang mit einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht werden kann“. Um dieses neue und ambitionierte Ziel zu erreichen, verpflichten sich die Regierungschefs, „auf den Ausbau von wirksameren europäischen militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage der bestehenden nationalen, binationalen und multinationalen Fähigkeiten hinzuwirken und zu diesem Zweck unsere eigenen Fähigkeiten zu stärken.“ Darüber hinaus streben sie nach „Durchführung der notwendigen Anpassungen und insbesondere die Stärkung unserer Fähigkeiten in den Bereichen strategische Aufklärung, strategischer Transport, sowie Streitkräfteführung. Dies erfordert ferner Anstrengungen im Hinblick auf die Anpassung, Übung und Zusammenführung nationaler und multinationaler europäischer Streitkräfte“. Um diese weit reichenden Ziele zu erreichen „werden [wir] daher zusammen mit der Industrie auf eine engere und effizientere Zusammenarbeit der Rüstungsunternehmen hinarbeiten. Wir werden uns um weitere Fortschritte bei der Harmonisierung militärischer

⁶¹⁸ Cf. Jopp (1999), S. 274.

Erfordernisse und der Rüstungsplanung und -beschaffung bemühen, soweit sie die Mitgliedstaaten für angebracht halten“.

Neben diesen grundlegenden Zielvorgaben wurde in Köln ein Beschluss gefasst, der eine zentrale Bedeutung für die vorliegende Arbeit hat: Die Bildung neuer sicherheitspolitischer Gremien wurde beschlossen, die die zentralen Entscheidungsträger in der neu geschaffenen ESVP werden sollten. Die genaue Ausgestaltung dieser Institutionen wurde dann in einem vielschichtigen Prozess beschlossen, an dem viele Akteure auf zahlreichen Ebenen beteiligt waren.⁶²⁰ Darüber hinaus wurde der Spanier Javier Solana dazu ernannt, als Erster den Posten des Hohen Vertreters der GASP auszufüllen.

Bewertung

Man kann zweifellos festhalten, dass neben der britischen Kehrtwende, die Erfahrungen des Kosovo-Krieges ein zentraler Faktor in der Entwicklung der ESVP waren, der die Konsensfindung auf dem Rat in Köln erheblich erleichterte. Wie bereits dargestellt, machte der Konflikt die europäische Abhängigkeit von den USA erneut schonungslos deutlich. Die erneute Erfahrung dieser militärischen Schwäche ließ bei allen Mitgliedsstaaten das Vorhaben entstehen, „die GASP durch einen verteidigungspolitischen Unterbau abzustützen und die europäische Handlungsfähigkeit durch die Entwicklung militärischer Kapazitäten zu erhöhen“⁶²¹. Der Aufbau dieses verteidigungspolitischen Unterbaus wurde mit den in Köln gefassten Beschlüssen eindrucksvoll in Angriff genommen und es wurde ein überzeugendes Fundament für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik gelegt, das auf den folgenden Ratstreffen kontinuierlich weiterentwickelt wurde.⁶²² Der Kosovo-Krieg war also eindeutig ein Katalysator oder zumindest ein ganz entscheidender Faktor zur Errichtung

⁶¹⁹ Alle nachfolgenden Zitate stammen aus der Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäischer Rat Köln 3. und 4. Juni 1999, Anhang III. Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/57872.pdf

⁶²⁰ Auf der Entwicklung dieser Gremien wird ein Hauptaugenmerk in der Bewertung der empirischen Analyse des sechsten Kapitels liegen.

⁶²¹ Jopp (1999), S. 272.

⁶²² Vor allem auf den folgenden Treffen des Europäischen Rates in Helsinki und Feira wurden weitere weit reichende Beschlüsse gefasst, die dann in Nizza vertraglich festgehalten wurden. Siehe dazu weiter unten.

der ESVP, der auch dafür sorgte den Beschlüssen von Maastricht, Amsterdam und St. Malo in der politischen Realität Nachdruck zu verleihen.⁶²³

Mit der in Köln gefundenen Lösung bezüglich der WEU konnte ein Kompromiss gefunden werden, der alle Mitgliedsstaaten zufrieden stellte. Sowohl die französischen Wünsche wie auch das deutsche Streben nach einer Verschmelzung der WEU mit der EU, sowie die Bedenken der neutralen Staaten konnten durch die „Interpretationsmöglichkeiten“⁶²⁴ der Erklärung zufrieden gestellt werden. Darüber hinaus war die Ernennung von Javier Solana (der zudem zum WEU-Generalsekretär ernannt wurde) zum ersten Hohen Vertreter der GASP ein durchaus starkes Signal. Dadurch, dass eine Persönlichkeit mit politischem Gewicht für die neu geschaffene Funktion ausgewählt wurde, war klar, dass dieses Amt tatsächlich zu einem großen Fortschritt innerhalb der GASP beitragen kann. Darüber hinaus war ein weiteres Signal mit der Ernennung des Spaniers - der zu dem Zeitpunkt seiner Ernennung noch NATO-Generalsekretär war - verbunden: seine Wahl sollte deutlich machen, dass die Fortentwicklung der europäischen Verteidigungsidentität keinesfalls gegen die transatlantische Allianz gerichtet war.⁶²⁵ Mit der Ernennung Solanas, die eindeutig die „Handschrift“ der drei großen Mitgliedsstaaten trug⁶²⁶, wurden deren Erwartungen erfüllt: für Frankreich war zentral, dass die Person politisches Gewicht haben muss und pro-aktiv ist; für Großbritannien war die Nähe zur Atlantischen Allianz zentral; Deutschland wollte eine Person, die pro-europäisch ist.

⁶²³ Interviews, Berlin, Brüssel und London 2004-2005. Ein leitender Mitarbeiter des britischen Außenministeriums benennt das ganz konkret: „Nach den bereits begonnenen Planungen wurden die Kosovo-Erfahrungen noch einmal zum entscheidenden Katalysator, der den politischen Willen bündelte und die Konzipierung der ESVP vorantrieb“. Siehe außerdem: „Kosovo ist the historical catalyst which pushed the EU into adapting at the Cologne Summit an informal European defence identity, aimed at giving the EU the military tools to ensure the peace of its own continent“. *The Guardian*. 07. Juni 1999.

⁶²⁴ Cf. Jopp (1999), S. 274.

⁶²⁵ Die Entscheidung dieser Personalie basierte auf einer Übereinstimmung zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien, die sich vor dem Treffen in Köln auf Solana geeinigt hatten. Interviews in Brüssel 2004 und 2005.

⁶²⁶ Cf. Regelsberger (2000), S. 238.

IV.2.3 Von Köln bis Nizza (1999-2001)

Seit dem britischen Positionswechsel auf St. Malo und der Einführung der ESVP auf dem Gipfel von Köln entstand eine Dynamik, die sich in der Folgezeit auch im Bereich der GASP fortsetzte. Vor dem nächsten *major turning point*, der erneuten Vertragsrevision bei dem EU-Gipfel in Nizza, wurden vor allem bei den Ratsreffen in Helsinki und Feira weitere Details über die Weiterentwicklung der ESVP beschlossen, die ich nun zusammenfassend darstellen werde. Bei dieser Fortentwicklung konzentrierten sich die Staats- und Regierungschefs vor allem auf militärische Fragen und institutionelle Anpassungen.⁶²⁷ Mit der Übernahme der finnischen Ratspräsidentschaft im Juli 1999 wurde zudem ein Fokus auf Fragen im Bereich des zivilen Krisenmanagements gelegt und die drei Großen sorgten mit vielen Initiativen und bilateralen Treffen für die Konkretisierung der ESVP. Auch Javier Solana sorgte durch seine pro-aktive Ausübung des Postens des Hohen Vertreters der GASP für ein positives Bild. Er machte deutlich, dass er ein entscheidender Faktor in der internen GASP-Entscheidungsfindung ist und auch seine *Policy Unit* zeichnete sich von Anfang an durch einen gewissen Freiraum in der GASP-Gestaltung aus, die über eine bloß dienende Zuarbeit hinausging.⁶²⁸

Helsinki und Feira

Der wichtigste Beschluss in Helsinki war sicherlich das Helsinki-Planziel (*Headline Goal*) zum Aufbau von Krisenreaktionskräften („schnelle Eingreiftruppe“) mit einem Umfang von 60.000 Soldaten. Diese Eingreiftruppe hatte zum Ziel innerhalb von 60 Tagen für den Zeitraum von einem Jahr die Petersberg-Aufgaben auszuführen zu können. Diese Konkretisierung einer europäischen Eingreiftruppe, die vor allem von den Briten vehement verfolgt wurde, ging auf eine deutsch-französische Initiative zurück. Auch ansonsten gab es wieder sehr viele Konsultationen und eine breite

⁶²⁷ Und vor allem die großen Drei starteten zahlreiche Initiativen und Pläne, um die bestehende Dynamik in der ESVP-Entwicklung weiter zu nutzen und das Projekt der gemeinsamen Verteidigung weiter voran zu treiben. Siehe unter anderem „Joint declaration launching European Defence Capabilities Initiative“, Britische-Italienisches Gipfeltreffen, London, 19.-29. Juli 1999; Französischer Aktionsplan zur europäischen Verteidigung, Rutten (2001), S. 48ff.; „Joint Declaration on European Defence“, Britisch-Französischer Gipfel am 25. November 2005; „Paris Declaration“, Französisches-Deutscher Gipfel am 30. November 1999. Beide in Rutten (2001), S. 76-81

⁶²⁸ Siehe dazu im Detail Regelsberger (2000), S. 238ff. Diese weist auch darauf hin, dass die *Policy Unit* von Anbeginn an über genügend Informationskanäle zu den nationalen Außenministerien verfügte und dass sie sinnvollerweise mit der wertvollen Berichterstattung der EU-Delegation aus Drittstaaten und bei internationalen Organisation versorgt wurde.

Koordination dieser beiden Länder, die „die Dynamik und zugleich ein beachtliches Drehmoment des deutsch-französischen Motors“⁶²⁹ belegten. Beide Staaten strebten gemeinsam danach, die ESVP und deren Strukturen deutlich voranzubringen und zu stärken.⁶³⁰ Die Eckpunkte für die militärischen Vorgaben im Krisenmanagement, die in Helsinki beschlossen wurden, gingen dabei auf einen intensiven Abstimmungsprozess zwischen den großen Mitgliedsstaaten zurück.⁶³¹

Daneben wurde in Helsinki beschlossen, dauerhafte Strukturen und Mechanismen zur Zusammenarbeit zwischen EU und NATO einzurichten⁶³² und es wurde entschieden, dass zukünftig im Rahmen des Allgemeinen Rats bei Bedarf die Verteidigungsminister zusammen treffen können.

Die sicherheitspolitischen Gremien, die in Köln beschlossen und in Helsinki konkretisiert wurden, wurden unter der portugiesischen Präsidentschaft bereits im Februar auf Interimsbasis geschaffen. Auf dieser Basis nahmen die Gremien dann im März ihre Arbeit auf und zwar von Beginn an in engem Kontakt mit dem Hohen Vertreter der GASP Solana.⁶³³ Eine wichtige Konkretisierung erhielt die militärische Dimension der ESVP bereits zuvor auf dem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister in Sintra im Februar 2000 sowie bei einem Treffen der Stabschefs und den Treffen der Außen- und Verteidigungsminister im Rahmen des GAERC.⁶³⁴ Damit wurde deutlich, dass die Mitgliedsstaaten die militärische Planung und die Zusagen für die Eingriffstruppe ernsthaft vorantrieben. Darüber hinaus wurden in Feira vier Ad-Hoc-Arbeitsgruppen zwischen der EU und der NATO vorgeschlagen.⁶³⁵

⁶²⁹ Interviews in Berlin, Brüssel, London und Paris 2004-2006. Siehe auch Janning (2000), S. 313.

⁶³⁰ Siehe zum Beispiel die Erklärung zum deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat, Mainz, 9 Juni 2000, <http://www.diplomatic.gouv.fr/actual/evenements/mayence/declar.de.html>. Mit dieser Erklärung stimmten die beiden Länder ihr Vorgehen und ihre Ziele für die Fortentwicklung der ESVP weiter ab und untermauerten dabei ihr Interesse an der EU als sicherheitspolitischen Akteur.

⁶³¹ Cf. Jopp (2000), S. 244.

⁶³² Siehe hierzu European Council Helsinki, Presidency Conclusions, C 99/3000.

⁶³³ Cf. Jopp (2000), S. 245.

⁶³⁴ Siehe unter anderem „Meeting of European Defence ministers“, Sintra, 28. Februar 2000; General Affairs Council, Brussels, 14.-15. Februar 2000. Beide in Rutten (2001), S. 93ff.

⁶³⁵ Die vier Arbeitsgruppen sind dabei für die Bereiche Sicherheitsstandards bei klassifizierten Dokumenten, Entwicklung militärischer Fähigkeitsziele, Modalitäten des Zugangs zu NATO-Mitteln und die Definition permanenter Arrangements zwischen den beiden Organisationen. Diese vier Arbeitsgruppen nahmen im Sommer 2000 ihre Funktion auf. Zudem kam es im September 2000 zum ersten Treffen zwischen dem OSK und dem NAC.

All diese Entwicklungen und Beschlüsse, die wesentlich zur Stärkung und rasanten Fortentwicklung der ESVP beitrugen, waren bis auf Detailfragen von einem breiten Konsens aller Mitgliedsstaaten getragen.⁶³⁶

IV.2.4. Europäischer Rat in Nizza

Der Vertrag von Amsterdam sah in einem Protokoll die Revision des Vertrages durch eine weitere IGC vor, wobei bei diesen Verhandlungen wie so oft die *left-overs* des Vertrags im Vordergrund standen. Diese IGC zur Revision des Vertrages begann im Februar 2000 und endete mit dem Europäischen Rat in Nizza. Dieses Treffen des Europäischen Rates wird als letzter Analyseschritt in der Untersuchung der ESVP-Konstruktion dargestellt werden. Bei dem Treffen in Nizza ging es vorrangig darum, die Union für die bevorstehende Erweiterung fit zu machen. Neue Bestimmungen über die ESVP waren in dem Ergebnis des Treffens, dem Vertrag von Nizza (der die bereits dritte Vertragsrevision der GASP innerhalb einiger Jahre war), hingegen nur in sehr geringem Umfang vertreten.⁶³⁷ Von Bedeutung war allerdings die Finalisierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen, die in Nizza in den EU-Vertrag aufgenommen wurden und deren Funktions- und Arbeitsweise im zweiten empirischen Teil der vorliegenden Arbeit im Vordergrund stehen wird.

Externe Faktoren und Entwicklungen

Die ursprüngliche Unterstützung der Amerikaner zur ESVP, wich mit dem Beschluss zur Errichtung der ERRF einer zunehmenden Nervosität gegenüber den Integrationsbemühungen der Europäer im verteidigungspolitischen Bereich. Die USA sorgten sich, dass die EU Parallelstrukturen zur NATO aufbauen würde, ohne dabei die erhoffte Fortentwicklung der militärischen Fähigkeiten voranzutreiben. So lehnte Verteidigungsminister Cohen Anfang 2000 eine eigenständige Verteidigungspolitik der EU ab und betonte, dass die USA nur eine der NATO untergeordnete

⁶³⁶ Interviews in Brüssel, Berlin und London, 2004 und 2005.

⁶³⁷ Was natürlich auch daran lag, dass seit dem Inkrafttreten der neuen GASP-Bestimmungen durch den Vertrag von Amsterdam im Mai 1999 nur sehr wenig Zeit vergangen war. Darüber hinaus wollten die Regierungen „sich mehrheitlich auf die außervertraglich möglich Weiterentwicklung der ESVP konzentrieren und damit auch eventuell langwierigen Ratifizierungsdebatten in den post-neutralen Mitgliedsstaaten aus dem Weg gehen“. Regelsberger (2001b), S. 247.

Verteidigungskomponente der EU akzeptieren werde.⁶³⁸ Auch in der Folgezeit nahmen kritischere Stimmen der neuen US-Regierung unter George W. Bush zu, die der ESVP im Vergleich zu ihrer Vorgängerregierung eindeutig weniger positiv gegenüber stand.

Positionen der Mitgliedsstaaten

Dass sich die ESVP seit den Gipfeln von Köln, Helsinki und Feira mit der bereits zitierten „Lichtgeschwindigkeit“ entwickelte, lag zum einem an einer Kombination zahlreicher Faktoren, die diese Dynamik und dieses *Momentum* entstehen ließen. Eine zentrale Rolle spielten dabei zum anderen vor allem Frankreich, Deutschland und Großbritannien, die eine starke Führungsfunktion ausübten und die anderen Mitgliedsstaaten mitzogen.⁶³⁹ Im Vorfeld von Nizza arbeitete vor allem Frankreich, das im Juli die Ratspräsidentschaft übernommen hatte, mit Nachdruck am Abschluss der neuen institutionellen ESVP-Struktur.⁶⁴⁰ Die drei Staaten verfolgten das gemeinsame Ziel ESVP sehr zielstrebig und hatten das gemeinsame Ziel klar vor Augen, auch wenn dabei die Interessen im Detail nicht immer identisch waren. Denn trotz der erfolgreichen Zusammenarbeit der drei Staaten gab es natürlich auch weiterhin Differenzen zwischen den großen Drei. So strebten vor allem Deutschland und in geringerem Umfang auch Frankreich nach flexiblen Regelungen im Bereich der GASP und der ESVP.⁶⁴¹ Allerdings scheiterte das Vorhaben einer verstärkten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, das vor allem von Deutschland verfolgt wurde, an dem Widerstand Großbritanniens. Trotz einiger Meinungsverschiedenheiten trieben die drei großen Staaten die Fortentwicklung der ESVP unermüdlich voran und sorgten mit zahlreich bi-, tri- und multilateralen Treffen auf verschiedensten Ebenen und in verschiedensten Zusammensetzungen für eine erfolgreiche Ausarbeitung der in Nizza zu beschließenden Dokumente.⁶⁴²

⁶³⁸ Bierling (2000), S. 274.

⁶³⁹ Für diese Zusammenarbeit gibt es zahlreiche Beispiele. Bezüglich der deutsch-französischen Zusammenarbeit forderte beispielsweise der französische Präsident Chirac in einer Rede vor dem deutschen Bundestag im Juni 2000, dass Frankreich und Deutschland eine Pioniergruppe zur Stärkung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leiten solle. Siehe <http://www.bundestag.de/geschichte/gastredner/chirac/index.html>.

⁶⁴⁰ Dieses Ziel hatte oberste Priorität für die französische Präsidentschaft. Siehe u.a. Jopp (2001).

⁶⁴¹ Für eine gute Zusammenfassung der deutschen Position vor dem Europäischen Rat von Nizza siehe Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Europäischen Rat in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 28. November in Berlin, <http://www.bundesregierung.de/dokumente/-413.25144/Rede/dokument.htm>.

⁶⁴² Interviews in Berlin, Brüssel und London 2004 und 2005.

Ein Meisterstück vielfältiger Verhandlungen, Diskussionen und der Klärung von Detailfragen, war in diesem Zusammenhang beispielsweise die genaue Regelung über die Rolle und Arbeitsweise der verschiedenen sicherheitspolitischen Gremien der ESVP. Zahlreiche *non-paper*, Veränderungsvorschläge und Erwartungen kursierten zwischen den Hauptstädten und in Brüssel, bevor der in Nizza präsentierte Kompromiss erreicht wurde. Die Mitgliedsstaaten hatten durchaus verschiedene Erwartungen an die neuen Gremien und ein zähes Ringen verschiedener Vorschläge entbrannte. Dabei wurden die endgültigen Vorschläge zwischen einem inoffiziellen Direktorium zwischen den großen Dreien ausgehandelt, die eindeutig die Federführung in diesem Prozess hatten.⁶⁴³ Zudem spielten Javier Solana und die Brüsseler Institutionen in diesem Prozess - in engem Kontakt mit den Hauptstädten - eine zentrale Rolle.⁶⁴⁴

Ergebnis

Wie bereits angedeutet, wurden im Vertrag von Nizza zahlenmäßig recht wenige Veränderungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union beschlossen. Um genau zu sein, wurden lediglich zwei Artikel von Titel V des EU-Vertrags verändert. Die wichtigste Entscheidung in Nizza aber war – gerade für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit – der formelle Beschluss über die neuen sicherheitspolitischen Gremien der EU, deren Aufgaben und Kompetenzen zudem präzisiert wurden. Die institutionellen Neuerungen (PSK, Militärausschuss, Militärstab), die bereits im März 2000 ihre Arbeit auf Interimsbasis begonnen hatten, wurden in dauerhafte Strukturen und permanente Gremien umgewandelt. Dabei ging das Politische Komitee in das Politische und Sicherheitspolitische Komitee über.⁶⁴⁵ Die Details über die genauen Kompetenzen und Funktionsweisen der neuen Gremien sind abgesehen von dieser Erwähnung des PSK in Artikel 25 allerdings nicht in den EU-Vertrag aufgenommen, sondern sie finden sich in fünf Schlüsseldokumenten in den Schlussfolgerungen und im Bericht der französischen Ratspräsidentschaft.⁶⁴⁶

⁶⁴³ Dabei spielten auch erstmals die in Brüssel bereits geschaffenen Interimsorgane der ESVP und das Ratssekretariat sowie Javier Solana und seine Mannschaft eine zentrale Rolle. Interviews in Brüssel, Berlin und London 2004 und 2005.

⁶⁴⁴ Interviews in Brüssel, 2004 und 2005.

⁶⁴⁵ Titel V, Artikel 25 VEU-N.

⁶⁴⁶ Siehe Presidency Conclusions European Council Nice (abgedruckt in Rutten [2001], S. 168ff.) und Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/misc/14056-r3.d0.html. Darüber hinaus fasste der GAERC im Januar 2001 weitere Beschlüsse über die endgültige Installierung der neuen Gremien.

Abgesehen von der Beistandsklausel wurde die Transferierung aller Funktionen und operativen Kapazitäten der WEU in die EU beschlossen.⁶⁴⁷ Im Vertrag wurde diese Entscheidung, die bereits vorher vom WEU-Rat beschlossen wurde⁶⁴⁸, durch den Wegfall der Absätze, die das EU-WEU Verhältnis regelten, dokumentiert.⁶⁴⁹ Daneben wurden weitere Details der ESVP, der schnellen Eingreiftruppe sowie der EU-NATO Beziehungen ausgearbeitet und das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit wurde in der GASP eingeführt. Demnach können sich in GASP-Fragen mindestens acht Staaten zur Umsetzung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes zusammen tun, wenn nicht alle Mitgliedsstaaten daran teilhaben können oder wollen. Diese neue Möglichkeit ist allerdings ausdrücklich nicht für Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen vorgesehen.⁶⁵⁰ Auch im Bereich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit brachte der Vertrag von Nizza einige, allerdings recht geringfügige, Änderungen: So besteht im Bereich personeller Entscheidungen (HR der GASP, EU-Sonderbeauftragte,...) nun im Grunde die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen.⁶⁵¹ Darüber hinaus wurden auch detaillierte Mechanismen für Konsultations- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Drittstaaten in der ESVP beschlossen.

Bewertung

Vor allem mit der Einrichtung permanenter sicherheitspolitischer Gremien wurde die sicherheitspolitische und die militärische Komponente der ESVP von einer provisorischen Phase in eine Phase endgültiger Strukturen überführt und die Entwicklung einer europäischen Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung wurde deutlich vorangetrieben.⁶⁵² Mit der neu geschaffenen und klaren institutionellen Basis in der ESVP wurden die Voraussetzungen für ein echtes Krisenmanagement der EU und

⁶⁴⁷ Ibidem.

⁶⁴⁸ Beschluss des WEU-Rates vom 13. November 2000 in Marseille. Für den Wortlaut des Beschlusses siehe Rutten (2001), S. 147ff.

⁶⁴⁹ Titel V, Art. 17, VEU-N.

⁶⁵⁰ „Die verstärkte Zusammenarbeit nach diesem Titel betrifft die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts. Sie kann nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen“. Art. 27 b, VEU-N.

⁶⁵¹ Allerdings weist Müller-Brandeck-Bocquet darauf hin, dass es in diesem Bereich kaum zu Entscheidungen kommen wird, die nicht einstimmig getroffen werden, da diese Ernennungen von großer Wichtigkeit sind. Cf. Müller-Brandeck-Bocquet (2002), S. 268.

eine stärker operativ ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. Die neuen Gremien, von denen vor allem das PSK als zentrales Vorbereitungs- und Implementationsgremien der ESVP konzipiert wurde, legten die Basis dafür, dass immer mehr Überlegungen und Entscheidungen über die außen- und sicherheitspolitische Integration in Brüssel gefasst werden können. In Brüssel wurde damit eine Menge Fachwissen und Kompetenz angehäuft, womit mehr Kontinuität und Reaktionsfähigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht werden konnte. Auch wenn die vorgenommene Konstruktion den intergouvernementalen Charakter der EU verstärkte, stellte sich von Anfang an die Frage, inwieweit der Prozess der „Brüsselisierung“ für eine neue Art der Entscheidungsfindung sorgen würde, der über eine schlicht intergouvernementale Zusammenarbeit hinausgeht. Mit genau dieser Frage wird sich der Hauptteil der empirischen Analyse der vorliegenden Arbeit im nächsten Kapitel beschäftigen. Regelsberger beschreibt diese zunehmende Spannung zwischen „Brüsselisierung“ und Intergouvernementalismus jedenfalls sehr treffend wie folgt: „Chancen einer Profilschärfung der GASP durch die ‚Brüsselisierung‘ von Entscheidungsabläufen und Verfeinerung der Institutionen stehen allerdings auch Gefahren gegenüber, die in einer stark intergouvernemental geprägten, möglicherweise auf Abschottung gegenüber Gemeinschaftsinstitutionen ausgerichteten ESVP-Infrastruktur lauern“⁶⁵³.

Ein weiterer in Nizza beschlossener Durchbruch war die faktische Verschmelzung der WEU mit der Union. Gerade wenn man bedenkt, wie lange dieses Vorhaben scheinbar unüberbrückbare Widerstände hervorrief, war natürlich die Integration der WEU in die EU eine sehr weit reichende und wichtige Entwicklung. Die Einführung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit reflektierte die Erkenntnis der Mitgliedsstaaten, dass in einer erweiterten EU die Möglichkeit bestehen muss, dass eine Gruppe von willigen Staaten in einem bestimmten Bereich der GASP voranschreiten kann. Allerdings wurde dieses Instrumentarium nicht für Fragen mit verteidigungspolitischen Zügen eingeführt, obwohl einige Länder das wollten. Allerdings bestand gerade bei vielen kleinen

⁶⁵² Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass der Rat in Zeiten von Krisenmanagementoperationen Entscheidungsbefugnisse auf das PSK übertragen kann, was eine starke Handlungsfähigkeit für das Gremium in Brüssel bedeuten kann. Siehe Artikel 25 VEU-N und Kremer/Schmalz (2002), S. 168.

⁶⁵³ Regelsberger (2001a), S. 251.

Ländern in diesem Feld die Angst vor einer Marginalisierung und vor der Entstehung eines Direktoriums.

Die Beschlüsse von Nizza heben eine weit reichende Entwicklung abgeschlossen, die in ihrer Konsequenz und Schnelligkeit vor einigen Jahren wohl noch niemand in dieser Form erwartet hätte. Zwischen der Aufgabe des britischen Widerstandes im Dezember 1998 auf St. Malo bis zur institutionellen Begründung der ESVP in Nizza lagen nur zwei Jahre. Diese Errungenschaft erlaubte es der EU, sich in den Folgejahren auf praktische Operationen und die Umsetzung des weitreichenden Projekts ESVP zu konzentrieren. Wie das nächste Kapitel deutlich machen wird, ist in diesem Bereich Einiges erreicht und umgesetzt worden.

Kapitel V

Empirische Untersuchung des ESVP-Entscheidungssystems

V.1	<u>Operation Artemis</u>
V.2	<u>Aceh Monitoring Mission</u>
V.3	<u>Das Battle Group Konzept</u>
V.4	<u>Die zivil-militärische Zelle</u>
V.5	<u>Die Europäische Verteidigungsagentur</u>

In diesem zweiten Teil der empirischen Untersuchung wird das *Entscheidungssystem der ESVP* mit einem Fokus auf die ausgewählten Fallstudien untersucht. Die Fallstudien, die bereits kurz am Ende des dritten Kapitels vorgestellt wurden, bestehen aus fünf Beschlüssen innerhalb der ESVP. Zwei dieser Beschlüsse betreffen die Einsetzung von ESVP-Missionen, während die anderen Beschlüsse institutionelle Änderungen beziehungsweise Neuerungen innerhalb der ESVP-Struktur zum Inhalt haben.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei natürlich die Brüsseler ESVP-Gremien und die die Politiken Großbritanniens, Frankreich und Deutschlands und deren Rollen im Entscheidungsprozess rund um diese Fallstudien sowie die Interaktion zwischen diesen beiden Ebenen. Dabei wird zusammengefasst untersucht werden, ob die Mitgliedsstaaten die komplette Kontrolle bei der Formulierung und Umsetzung der sicherheitspolitischen Entscheidungen der EU haben (und ob es sich ausschließlich um eine Koordination der verschiedenen nationalen Sicherheitspolitiken im Rahmen der EU der EU handelt), oder ob ein wirklich europäisches *policy-planning* und eine institutionalisierte Sicherheitspolitik entsteht, in der die ESVP-Gremien eine zentrale und einflussreiche Rolle spielen. Darüber hinaus wird die empirische Untersuchung dazu beitragen, ein Bild zu zeichnen, wie die vielfältigen Akteure und Institutionen auf den verschiedenen Ebenen der ESVP entscheiden und wie sich die Zusammenarbeit zwischen diesen darstellt. Auch die Darstellung der Funktionsweise und der Entscheidungsregeln dieses komplexes Handlungsnetzes, das aus zahlreichen Akteuren

auf zahlreichen Ebenen besteht, ist ein zentrales Anliegen dieses Kapitels und der vorliegenden Arbeit im Allgemeinen.

Neben der analytischen Untersuchung der Fallstudien, mit deren Hilfe im nächsten Kapitel die konkreten Untersuchungsfragen, Hypothesen und Annahmen in Bezug auf das Entscheidungssystem und die Entscheidungsregeln innerhalb der ESVP bewertet werden, soll mit der Analyse der ausgewählten Fallstudien nämlich auch ein allgemeinerer Beitrag geliefert werden. Nicht nur das dichte Netz, in dem ESVP-Entscheidungen getroffen werden soll dargestellt werden, sondern die untersuchten Fallstudien sind auch von zentraler Bedeutung für die Fortentwicklung und den Erfolg der ESVP. In diesem Zusammenhang strebt die vorliegende Arbeit auch nach einer Bewertung, inwieweit die Objekte der Fallstudien dazu beitragen können, die ESVP und die EU als internationalen und sicherheitspolitischen Akteur zu stärken. Denn Ziel der Arbeit ist es auch, einen Überblick über die Entwicklung der ESVP sowie dem Erreichten, den Schwierigkeiten und den Zukunftsaussichten der europäischen Integration in der Verteidigungspolitik zu geben. Auch wenn die genauen Inhalte und die Funktionsweise der analysierten Objekte nicht im Vordergrund des Forschungsinteresses stehen (sondern das Zustandekommen und die Beschlussfassung der Fälle), ist also eine Bewertung des Beitrages der in den Fallstudien untersuchten Neuerungen und Operationen zur allgemeinen Fortentwicklung der ESVP im weiteren Rahmen der Arbeit und des Forschungsinteresses von Belang.

Des Weiteren wird die vorgenommene empirische Untersuchung ermöglichen, einen Beitrag zum Theoriediskurs der Internationalen Beziehungen und der europäischen Integrationsforschung zu leisten. Während in diesem Kapitel die Entstehung und die Beschlussfassung der Fallstudienobjekte nachgezeichnet werden, werden diese weitergehenden Punkte im nächsten Kapitel bewertet werden. Wie bereits mehrfach dargestellt, handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit nämlich um eine theoriegeleitete Untersuchung, die nicht nur nach der Analyse des Untersuchungsobjektes und der Beantwortung der Untersuchungsfragen strebt, sondern auch einen grundlegenden Beitrag zu dem Theoriestand und der Theorieentwicklung der Europäischen Integrationsforschung und der Internationalen Beziehungen leisten will. In diesem Zusammenhang gehe ich davon aus, dass nur eine Kombination rationalistischer und

konstruktivistisch-institutionalistischer Ansätze in der Lage ist, das komplexe und vielschichtige ESVP-Entscheidungssystem voll zu erfassen und zu erklären. Die Frage, ob diese Annahme richtig ist und ob die erwarteten institutionalistischen Dynamiken innerhalb der ESVP tatsächlich eine so entscheidende Rolle spielen, werde ich nach der empirischen Analyse der Fallstudien im sechsten Kapitel beantworten.

Dieses fünfte Kapitel wird mit der empirischen Darstellung des ESVP-Entscheidungsfindungsprozesses einen Fokus auf den Vergleich der beiden entgegengesetzten Idealtypen ermöglichen. Die fünf Fallstudien werden, wie im Methodenteil dargestellt, zum Test und zur eventuell möglichen Verbesserung der aus den Idealtypen abgeleiteten Hypothesen verwendet. Jede Fallstudie wird dabei als besondere empirische Einheit gesehen, auf deren Basis die theoretischen Konstruktionen und die Hypothesen der vorliegenden Arbeiten angewendet wird.⁶⁵⁴ Die einzelnen Fallstudien werden also als ganze Einheit betrachtet, gleichartig geordnet und untersucht, und themenorientiert und dem Forschungsziel folgend analysiert werden. Die Frage nach der Richtigkeit der Hypothesen und die formulierten Untersuchungsfragen werden anschließend in der Bewertung der empirischen Analysen in Kapitel VI beantwortet. Um (Kausal-)zusammenhänge in den Beschlussprozessen, die in den Fallstudien vorherrschten, zu untersuchen, wird jede einzelne Fallstudie gemäß der Methode des *process tracing* in verschiedene Etappen unterteilt. Für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit bedeutet dies konkret, dass in den einzelnen Etappen Schritt für Schritt untersucht werden soll, welche Akteure und Dynamiken in den ESVP-Entscheidungen in welcher Form ausschlaggebend waren. Die diesbezüglichen theoretischen Annahmen und Hypothesen zu angenommenen Erklärungen und kausalen Zusammenhängen werden beurteilt und die Entscheidungsfindungsprozesse werden dahingehend analysiert, inwieweit bestimmte Bedingungen in Ergebnisse umgesetzt wurden. Der genaue Ablauf der institutionellen Entscheidungsfindungsprozesse sowie die Präferenzen, Interessen und Erwartungen der involvierten Akteure stehen dabei im Mittelpunkt.⁶⁵⁵ Innerhalb der Methode des *process*

⁶⁵⁴ Siehe Fußnote 452 der vorliegenden Arbeit.

⁶⁵⁵ Siehe die in diesem Zusammenhang, wie bereits im dritten Kapitel erwähnt, folgendes Zitat von George/McKeown: „The process-tracing approach attempts to uncover what stimuli the actors attend to; the decision process that makes use of these stimuli to arrive at decisions; the actual behaviour that then occurs; the effect of various institutional arrangements on attention, processing, and behaviour; and the effect of other

tracing wird die Methode des *congruence tests* angewendet, um die erstellten idealtypischen Annahmen und die Ex-Ante-Hypothesen nach der empirischen Untersuchung in diesem Kapitel, in Kapitel VI zu testen.⁶⁵⁶ Nachdem dies erst im Einzelnen innerhalb der jeweiligen Fallstudien vorgenommen wird, werden diese anschließend komparativ gegenübergestellt, um allgemeine Aussagen über das Funktionieren und die Gesetzmäßigkeiten des ESVP-Entscheidungssystem treffen zu können.

Zur Erinnerung: neben der Anwendung des *process tracing* und einer tiefgehenden Dokumentenanalyse, wird die Untersuchung des ESVP-Entscheidungssystems vor allem auf zahlreichen Experteninterviews beruhen, die vorrangig mit Entscheidungsträgern in den Ministerien und Parlamenten der Mitgliedsstaaten sowie der ESVP-Gremien in Brüssel durchgeführt wurden.⁶⁵⁷

Wie in der Theoriedebatte und der Darstellung meines eigenen Theorieansatzes im zweiten Kapitel deutlich wurde, nehme ich an, dass trotz der zentralen Rolle der (drei großen) Mitgliedsstaaten und des intergouvernementalen Charakters der ESVP, eine eigene Dynamik be- und entsteht, die mit rein rationalistischen Herangehensweisen nicht zu erklären ist. Vielmehr vermute ich, dass in der ESVP eine ganz eigene und neue Art eines Governance-Systems in der EU entsteht, in dem trotz der weiter bestehenden Vorrangigkeit der Mitgliedsstaaten und deren Interessen, verschiedene Brüsseler Gremien eine zentrale Rolle spielen und ein Prozess der Europäisierung und Brüsselisierung zu beobachten ist. Dieser Prozess führt zu einem Entstehen einer Europäischen Sicherheitspolitik, die mehr ist als die bloße Summe der einzelstaatlichen Politiken, die sich durch ein proaktives Handeln der ESVP-Gremien auszeichnet und die diesen auch vorausschauendes und initiatives Planen erlaubt. Um zu überprüfen ob

variables of interest on attention, processing, and behaviour". Cf. Fußnote 453 sowie im Detail zur Eignung der Methode zur Untersuchung von institutionellen Entscheidungsfindungsprozessen S. 156 ff. der vorliegenden Arbeit.

⁶⁵⁶ Nach dieser Methode werden die erstellten theoretischen Annahmen und Erwartungen (die in den beiden Idealtypen bestimmte Ergebnisse und Verhalten innerhalb der ESVP vorhersagen) auf die untersuchten Fallstudien angewendet. Wenn die gemachten vorhersagen stimmen, dann weist dies auf einen kausalen Zusammenhang und die Richtigkeit der Annahmen und Hypothesen hin. Siehe dazu auch George/McKeown (1985) und die Ausführungen auf den Seiten 156 ff. der vorliegenden Arbeit.

⁶⁵⁷ Insgesamt wurden für die vorliegende Arbeit zwischen den Jahren 2004 und 2006 über 50 Interviews durchgeführt. Die meisten dieser Interviews fanden in Berlin, Brüssel, London und Paris statt. Siehe Anhang für eine genaue Übersicht aller Interviews.

dem so ist und um zu untersuchen welche Regeln, Normen und Werte diesen Prozess steuern, wird die nun folgende empirische Untersuchung durchgeführt.

Die Fallstudien in diesem Kapitel sind so ausgesucht, dass eine möglichst breite und valide Beantwortung der Untersuchungsfragen erreicht werden kann. Die Fallstudien stellen deshalb sowohl recht unterschiedliche, wie auch sehr repräsentative Entscheidungen im Rahmen der ESVP dar, die - so scheint es zumindest vor der Durchführung der empirischen Analyse - zum Teil der intergouvernementalen und zum Teil der institutionalistischen Herangehensweise recht geben. Dabei handelt es sich bei den Fallstudien, wie bereits im dritten Kapitel vorgestellt, um die Beschlussfassung zu zwei ESVP-Operationen und zu drei institutionellen Neuerungen im Rahmen der ESVP. Die ausgewählten Fallstudien sind mit Hinblick auf die formulierten Untersuchungsfragen und Hypothesen so ausgesucht, dass das komplexe Akteurs- und Institutionennetz der ESVP eingehend untersucht werden kann und dass die Entscheidungsmechanismen zwischen den Hauptstädten der Mitgliedstaaten und den Brüsseler Gremien deutlich gemacht werden können. Bei den institutionellen Neuerungen lag die Entscheidung für die getroffene Fallauswahl auf der Hand, da die drei untersuchten Fälle die bisher wohl wichtigsten, weitest gehenden und umfangreichsten institutionellen Änderungen in der ESVP waren. Bei der Auswahl der beiden Missionen hingegen, war das Treffen der Auswahl schwieriger, da im Rahmen der ESVP bereits viele verschiedene militärische und zivile Missionen und Operationen durchgeführt wurden.⁶⁵⁸ Aus verschiedenen Gründen jedoch, habe ich mich für die Operationen im Kongo und in Aceh entschieden. Zum ersten aus dem einfachen Grund, dass damit sowohl ein militärischer wie auch ein ziviler Einsatz untersucht werden. Zudem scheinen die beiden Operationen neben ihrer Wichtigkeit und ihrem Symbolgehalt (erster autonomer militärischer Einsatz, erste Operation in Afrika, erste Operation in Asien, erste Einsätze in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen) aufgrund der dazu führenden Entscheidungsfindungsprozesses als besonders geeignet für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit. Andere ESVP-Operationen sind entweder nicht so umfangreich oder nicht so aussagekräftig für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit, da in den Beschlussfassungsprozessen

⁶⁵⁸ Siehe die Einleitung der vorliegenden Arbeit.

nicht so viele relevante Akteure involviert waren und da diese Prozesse nicht so detailliert und aufschlussreich untersucht hätten werden können.

V.1 Operation Artemis

Wie bereits dargestellt war die Operation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) sowohl die erste militärische Operation der EU außerhalb Europas sowie die erste autonom durchgeführte Operation. Die symbolische und identitätsstiftende Bedeutung der Operation ist deshalb immens und nicht nur deswegen ist die allgemeine Bedeutung der Mission für die ESVP sowie für die empirische Analyse der Entstehungsgeschichte und des Entscheidungsprozesses für die vorliegende Arbeit von zentralem Interesse. Der Weg zu dem Beschluss über die Entsendung der Mission wurde erstaunlich schnell zurückgelegt und alle Brüsseler ESVP-Gremien sowie die betroffenen Ministerien in den Hauptstädten der drei großen Mitgliedsstaaten waren entscheidend involviert.

In der kongolesischen Region Ituri herrschten zu Beginn des Jahres 2003 bürgerkriegsähnliche Zustände zwischen verschiedenen Milizen und militärischen Einheiten aus Uganda, Ruanda und der DRC, die sich einen Kampf um Einfluss in der ressourcenreichen Region lieferten.⁶⁵⁹ Zu dieser Zeit befand sich bereits die ca. 7000 Mann starke Schutztruppe MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) der Vereinten Nationen in der Gegend.⁶⁶⁰ Die leicht bewaffneten Truppen waren aber nicht in der Lage, die eskalierende Situation unter Kontrolle zu bringen und die Tötungen und die Vertreibungen zu verhindern. Im Mai 2003 warnten die Vereinten Nationen vor einem bevorstehenden Desaster und baten die VN-Mitgliedsstaaten um Truppenbeiträge zur Errichtung einer vorübergehenden Schutztruppe, bis eine robustere VN-Mission erstellt werden kann. Auch der Europäische Ministerrat beschloss am 8. Mai des Jahres einen Gemeinsamen

⁶⁵⁹ Seit dem Jahre 1998 dauert der Konflikt in der DRC an und kostete seitdem mehreren Millionen Menschen das Leben. Für eine Übersicht über die Entwicklung des Konfliktes siehe Gegout (2005) und Türke (2004).

⁶⁶⁰ Die VN-Operation MONUC war bereits seit 1999 in verschiedener Stärke und mit verschiedenen Aufgaben in der Gegend aktiv. Siehe zur Entwicklung von MONUC Türke (2004) und www.monuc.org.

Standpunkt zur Unterstützung des Waffenstillstandsabkommens und des Friedensabkommens in der DRC.⁶⁶¹

Der VN-Generalsekretär Annan setzte sich persönlich für eine Unterstützung von MONUC und für eine Stabilisierung in der DRC ein, und kontaktierte verschiedene Mitgliedsstaaten, um deren Unterstützung zu erbitten. Während die Vereinigten Staaten von Amerika diese Unterstützung verweigerten, wurde der Generalsekretär auf europäischer Ebene fündig. In einem persönlichen Anruf bei dem französischen Präsidenten Chirac schilderte er die Dringlichkeit der Situation und bat um militärische Unterstützung. Chirac stimmte dieser Anfrage zu und beauftragte das Außen- und Verteidigungsministerium mit dem Planungsbeginn eines möglichen Einsatzes.⁶⁶² Zur ungefähr gleichen Zeit rief Kofi Annan auch den HR Solana an und bat diesen ebenfalls um Unterstützung⁶⁶³; auch Jacques Chirac kontaktierte Solana und setzte den von seinem Vorhaben in Kenntnis. Die beiden stimmten darin überein, eine EU-Mission zu initiieren.⁶⁶⁴

Am 19. Mai befassten sich die EU-Außenminister dann erstmals bei ihrem turnusmäßigen Treffen mit der möglichen Entsendung von Friedenstruppen in den Kongo. Ohne Beschlüsse zu fassen beauftragten sie den HR Solana, Optionen für ein

⁶⁶¹ Council Common Position 2003/319/CFSP concerning European Union support for the implementation of the Lusaka ceasefire agreement and the peace process in the Democratic Republic of Congo and repealing Common Position 2002/203/CFSP, siehe <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200305/p106115.htm>. In den vergangenen Jahren haben sich die Bemühungen der EU zur Besserung der humanitären und sicherheitspolitischen Situation auf dem afrikanischen Kontinent verstärkt. Bereits auf dem Gipfeltreffen in St. Malo unterstrichen Briten und Franzosen, dass sie ihre diesbezüglichen Politiken koordinieren wollen und bei dem Gipfeltreffen in Le Touquet im Februar 2003 wurde diese Absicht - vor allem auch im Hinblick auf die DRC - noch einmal hervorgehoben (siehe „Franco-british summit declaration on strengthening european cooperation in security and defence“, Le Touquet, 4. Februar 2003, <http://www.diplomatic.gouv.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20030205.gb.html>). Siehe für eine Übersicht der EU-Politik in Hinsicht auf die DRC Gegout (2005).

⁶⁶² Interviews, Brüssel und Berlin, Juni 2005 und Januar 2006. Ein Befragter beschrieb diese Überlegung wie folgt: „Frankreich war so oder entschlossen, diese Intervention durchzuführen. Chirac erkannte, dass es ein günstiger Moment war um unter Beweis zu stellen, dass die EU in der Lage ist ohne die Hilfe der NATO militärisch aktiv zu werden. Den europäischen Partnern sagte er: wir werden diese Operation machen und wenn ihr uns daran nicht hindert, dann tun wir das gerne unter EU-Flagge“.

⁶⁶³ „Annan rief Solana an und sagte: ich muss diese Region zusammenhalten und die MONUC-Truppen können diese Aufgabe im Moment nicht leisten. Dazu brauche Deine Hilfe.“ Solana sagte dann zu, dass er alles in seiner Macht stehende tun würde, um die EU-Mitgliedsstaaten von der Errichtung einer Mission zur Unterstützung der VN zu überzeugen. Interview, Brüssel 2005.

⁶⁶⁴ Interviews, Brüssel und Paris, 2005 und 2006.

eventuelles EU-Engagement im Kongo zu untersuchen.⁶⁶⁵ Auf Brüsseler Ebene (dabei bestand vor allem ein enger Kontakt und ein gemeinsames Vorgehen zwischen dem Ratssekretariat und Frankreich) und in zahlreichen bilateralen und informellen Kontakten auf höchster Ebene wurden dann „die Fühler ausgestreckt, um zu bewerten wie die anderen Mitgliedsstaaten eine mögliche Operation bewerten und um für diese zu werben“⁶⁶⁶. Dabei stellte Frankreich klar, dass es als Rahmennation fungieren würde und dass es bereits viele Details einer möglichen Operation ausformuliert und geplant hatte. Der HR Solana kontaktierte verschiedene nationale Minister, um eine grundlegende Bereitschaft und eine mögliche Beteiligungen der Mitgliedsstaaten zu testen und um Annans Anliegen darzustellen. Das Thema wurde dann erstmals im PSK angesprochen⁶⁶⁷, Solana stellte seine entwickelten Optionen für einen möglichen vor und das PSK beauftragte am 27. Mai das EUMC, mit konkreten Operationsplanungen für einen möglichen Einsatz zu beginnen. Außerdem wurde deutlich gemacht, dass ein möglicher Einsatz von einem Mandat des UN-Sicherheitsrates abhängen würde.⁶⁶⁸

Agrund der sich ständig verschlechternden Sicherheitslage und der humanitären Situation in der DRC, verabschiedete der Sicherheitsrat der VN dann am 30. Mai einstimmig die Resolution 1484, in der er nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, der

“the deployment until 1 September 2003 of an Interim Emergency Multinational Force in Bunia in close coordination with MONUC, in particular its contingent currently deployed in the town, to contribute to the stabilization of the security conditions and the improvement of the humanitarian situation in Bunia, to ensure the protection of the airport, the internally displaced persons in the camps in Bunia and, if the situation requires it, to contribute to the safety of the civilian population. United Nations personnel and the humanitarian presence in the town”⁶⁶⁹ autorisierte.

⁶⁶⁵ “On 19 May 2003, the Council requested the Secretary-General/High Representative to study the feasibility of a European Union military operation in the Democratic Republic of Congo”, Joint Action 2003/432/CFSP, Punkt 3. Siehe <http://uc.eu.int/uedocs/cmsUpload/Joint%20action%205.6.03.pdf>. Siehe außerdem *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. Mai 2003.

⁶⁶⁶ Interview, Brüssel 2005.

⁶⁶⁷ *Financial Times* und *Financial Times Deutschland*, 22. Mai 2005.

⁶⁶⁸ *Financial Times Deutschland*, 28. Mai 2003.

⁶⁶⁹ Siehe <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/377/68/PDF/N0337768.pdf?OpenElement>.

Mit der Verabschiedung der VN-Resolution bestand nun eine offizielle Anfrage an die EU und das verlangte Mandat der Vereinten Nationen. Zu Beginn der Monats Juni unternahm der HR Solana diverse diplomatische Anstrengungen und Verhandlungen, um die Situation zu stabilisieren und um weitere Informationen über die Lage in den bedrohten Gebieten zu erlangen.⁶⁷⁰

Unter Anleitung des Ratssekretariats und Frankreichs wurden konkrete Planungen (so hatten das EUMS und der EUMS unter anderem eine Bedrohungsanalyse erstellt) für eine EU-Mission im PSK überlegt und die anderen Mitgliedsstaaten wurden von der Operation überzeugt.⁶⁷¹ Eine zentrale Rolle kam bei dem Werben für die Errichtung der Operation nicht nur dem französischen Präsidenten und dem HR Solana, sondern auch Claude-France Arnould zu, der Direktorin von Direktion VIII (Verteidigungsfragen), DG E des Ratssekretariats.⁶⁷² In dieser Phase fanden vielfältige Kontakte und Diskussionen zwischen den nationalen und europäischen Akteuren statt und es wurde viel Überzeugungsarbeit geleistet, um die Operation beschließen zu können. Dabei war Frankreich wie bereits dargestellt willens, diese Operation alleine durchzuführen und erkannte dann die Möglichkeit, diese Operation mit der EU-Flagge zu versehen, um die autonome Handlungsfähigkeit der Union zu beweisen.⁶⁷³ Gerade angesichts der zurückliegenden Verwerfungen aufgrund des Irak-Konflikts, war es den Franzosen wichtig, die Handlungsfähigkeit und die Einigkeit der Europäer unter Beweis zu stellen.

Großbritannien war zu Beginn der Überlegungen sehr kritisch und zögerte mit einer Unterstützung des Vorhabens. Ein Grund für die letztendliche Unterstützung war

⁶⁷⁰ Siehe dazu die Pressemitteilung S0120/03.

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Press%20Release%20SOLANA%20-%20diplomatic%20contacts.pdf>.

⁶⁷¹ Wie geschildert, wurden natürlich vor der Einführung in das PSK auf informellen Wegen das Projekt mit den Partner besprochenen. Ein hoher Brüsseler Beamter im ESVP-Prozess schildert die Notwendigkeit dessen wie folgt: „Bevor ein Mitgliedsstaat ein dermaßen wichtiges und umfangreiches Projekt auf die PSK-Agenda setzt, werden natürlich viele informelle Kanäle und direkte Kontakte genutzt, um die Bereitschaft der Partner zu testen und um für das Projekt zu werben. Es wäre dumm, ein solches Projekt einzuführen, ohne dies vorher zu tun.“

Interview, Brüssel 2005.

⁶⁷² Von Anfang unterstützte Arnould das Vorhaben. Dabei spielten sicher die engen Kontakte, die die französische Diplomatin mit Chirac hat, eine Rolle. Interviews, Brüssel und Paris 2005-2006.

⁶⁷³ Ibidem.

sicherlich auch, dass Großbritannien nicht unbeteiligt sein wollte, falls die Operation ein Erfolg werden würde.⁶⁷⁴

Auch Deutschland zögerte mit einer Unterstützung des Vorhabens und war zu Beginn ganz klar dagegen. Neben finanziellen Bedenken, spielten vor allem Befürchtungen eine Rolle, dass der Einsatz zu gefährlich sein könnte. Als das Vorhaben im PSK eingebracht wurde, signalisierte Deutschland ganz eindeutig seine strikte Ablehnung des Projektes.⁶⁷⁵ Nach dieser anfänglich ablehnenden Haltung Deutschlands, übernahmen Frankreich, Schweden und die Brüsseler Gremien die Unterstützung des Vorhabens und die Überzeugungsarbeit der zweifelnden Mitgliedsstaaten. Da alles sehr schnell gehen musste, um die Situation in der DRC unter Kontrolle zu bringen, stand die EU unter einem enormen Handlungsdruck. Deshalb setzen sich vor allem Chirac und Solana auf höchster Ebene (Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer) ein, um die Deutschen von der Notwendigkeit der Operation zu überzeugen.⁶⁷⁶ Letztlich entstand in Brüssel und zwischen den entscheidenden Mitgliedsstaaten dann eine derartig starke Dynamik, dass Deutschland sich dem Vorhaben nicht mehr widersetzen konnte.⁶⁷⁷ Neben dieser ESVP-internen Dynamik, ließ sich Deutschland vor allem von humanitären Argumenten überzeugen und stellte diese in den Vordergrund.

Die meisten anderen Mitgliedsstaaten waren für die Operation, weil ihnen die symbolische Bedeutung wichtig war und da sie wenige bis gar keine Truppen beitragen mussten, da Frankreich einen Großteil des militärischen Einsatzes übernahm. Vor allem Schweden stellte sich frühzeitig an die Seite Frankreichs und setzte sich sehr für die Operation ein. Dies war der traditionellen Rolle Schwedens in der ESVP entsprechend, da für das skandinavische Land schon immer humanitäre Einsätze im Vordergrund standen.

⁶⁷⁴ „Bei einem Erfolg der Operation und unserer Nichtbeteiligung hätten wir schon etwas blöd dagestanden. Natürlich vor allem deswegen, da wir das ESVP-Projekt mit den Franzosen angetrieben haben und Artemis aufgrund verschiedener Faktoren einen so hohen Symbolgehalt hatte. Um zu beweisen, dass wir die ESVP weiter vorantreiben wollen, mussten wir mitziehen.“ Interview, London 2004.

⁶⁷⁵ „Als das Thema zum ersten Mal im PSK diskutiert wurde, sagte der deutsche Botschafter, dass diese Operation ‚nur über seine Leiche‘ durchgeführt werden würde und dass Deutschland alles tun würde, um diese nach seiner Ansicht nach viel zu gefährliche Operation zu verhindern.“ Interview, Brüssel Juni 2005.

⁶⁷⁶ Vor allem der Außenminister Villepin überzeugte den deutschen Außenminister von der Notwendigkeit der Operation. Interviews, Brüssel, Berlin und Paris 2004-2006. Siehe außerdem *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 Mai 2003.

⁶⁷⁷ Interviews, Brüssel, Berlin und London 2004-2005.

Nach breiten Verhandlungen und Überlegungen auf zahlreichen Ebenen, wurde die Errichtung der Operation Artemis dann als „Interim Emergency Multinational Force“ (IEMF) durch die Gemeinsame Aktion⁶⁷⁸ des Rates vom 5. Juni 2003 beschlossen. Diese stellte die Operation in den Rahmen des Artikels 17 (2) und 25 des VEU-N und beschloss, eine vorübergehende Unterstützungsmission aufgrund der VN-Resolution nach Bunia zu entsenden:

„The European Union shall conduct a European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, named Artemis“ und „The Council shall approve the operation plan (OPLAN) and authorise the Rules of Engagement (RoE) and shall decide on the launching of the operation“.

An der Ausarbeitung des CONOPS und des OPLAN waren dann vor allem das Ratssekretariat (vor allem DG E, Dir. VIII) und die Franzosen beteiligt. Endgültig eingesetzt wurde die Mission mit der Verabschiedung des Entsendebeschlusses und der Bestätigung des OPLAN durch den Rat am 12. Juni, der festhält:

“Following the request by the Secretary-General of the United Nations, the European Union has decided to provide a temporary stabilisation force in the Ituri Region in implementation of the mandate provided in the UNSC Resolution 1484 (2003) of 30 May 2003“ und “The Council has authorised the Political and Security Committee to take relevant decisions concerning the political control and strategic direction of the operation”⁶⁷⁹.

Der Europäische Rat in Thessaloniki am 19. und 20. Juni unterstrich mit den Schlussfolgerungen des Vorsitzes dass

“The operational capability of the European Union has been reaffirmed through the launching of three ESDP operations, EUPM in Bosnia and Herzegovina, CONCORDIA in FYROM and ARTEMIS in Bunia, DRC“ und dass “The EU-led operations EUPM and ARTEMIS have provided strong impetus to the cooperation between the EU and the UN”⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ Gemeinsame Aktion des Rates 2003/423/CFSP vom 5. Juni 2003, siehe <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Join%20action%205.6.03.pdf>.

⁶⁷⁹ Ratsbeschluss 2003/432/CFSP am 12. Juni 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Decision%2012.06.03.pdf>.

⁶⁸⁰ Schlussfolgerung des Vorsitzes. Europäischer Rat in Thessaloniki am 19. und 20. Juni. Punkt 48 und 59, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf.

Die EU entsandt insgesamt 1800 Soldaten⁶⁸¹ in die 6000 km entfernte Gegend in Zentralafrika und bereits eine Woche nach Verabschiedung der VN-Resolution trafen die ersten französischen Truppen in der Region ein.⁶⁸² Die hauptsächlichen Aufgaben der Mission waren die Stabilisierung der sicherheitspolitischen Situation, die Verbesserung der humanitären Situation sowie der Schutz des Flughafens, der Vertriebenen und der Zivilbevölkerung⁶⁸³ und wie bereits dargestellt, stand die Operation unter der Leitung Frankreichs, das als Rahmennation fungierte.⁶⁸⁴ Das bedeutete, dass die politisch-militärische Leitung der Operation in den Händen der EU in Brüssel lag, während die strategische Leitung im Pariser Hauptquartier durchgeführt wurde. Im Einzelnen bedeutete das, dass das PSK für die politische Kontrolle und strategische Leitung der Operation verantwortlich war (was unter anderem den Beschluss und die Möglichkeit einer Modifizierung des OPLAN enthielt). Im Operationshauptquartier in Paris leitete der französische General Bruno Neveux die Mission auf militärisch-strategischer Ebene, während das multinationale „Force Headquarter“ im ugandischen Entebbe war. Der Generalstab (Etat-Major) der Kongo-Einsatztruppe wurde in Paris eingerichtet und umfasste ca. internationale 80 Offiziere (von denen 40 Prozent aus den Ländern kommen, die sich an dem Einsatz beteiligten).⁶⁸⁵

Offiziell endete die EU-Mission am 1. September und am 6. September verließen die letzten EU-Truppen die Gegend, nachdem die Verantwortung an die VN-Mission übergeben wurde. Zweifelsfrei war die Mission als erfolgreich zu bewerten: die

⁶⁸¹ Insgesamt waren an der Mission Truppen aus 16 verschiedenen Ländern beteiligt (neben europäischen Ländern haben auch Brasilien, Kanada und Süd-Afrika Soldaten beigesteuert). Mit ca. 1700 Soldaten machten französische Truppen den Großteil aus. Daneben waren ca. 80 schwedische Spezialkräfte beteiligt und andere Länder beteiligten sich an sanitätsch und logistischer Unterstützung (siehe Andersson [2006] und http://www.defense.gouv.fr/sites/ema/enjeux_defense/operations_exterieures/documentation/republique_democratique_du_congo/).

⁶⁸² Obwohl der Europäische Rat den Einsatz der Mission erst am 12. Juni endgültig beschloss, wurden einige französische Truppen in der Vorwegnahme dieser Entscheidung und aufgrund der Dringlichkeit der Mission bereits vorher auf den Weg geschickt. Eine weitere Woche später hatte die Mission ihre volle Entsendungsstärke erreicht.

⁶⁸³ Siehe dazu Gnesotto et al. (2004), S. 64.

⁶⁸⁴ Das Konzept der Rahmennation basiert auf einer Erklärung des Ministerrats der WEU aus dem Jahre 1999. Darin heißt es: „It may be useful to make wider use of the framework nation concept and of tasksharing between nations in order to enhance operational capabilities. Depending on their capabilities, nations could concentrate on providing specialised units“. Siehe WEU Council of Ministers, Recommendations for strengthening European capabilities for crisis management operations, Luxemburg 22-23 November 1999. Dokument zugänglich auf www.weu.int.

⁶⁸⁵ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Juni 2003.

Sicherheitslage in der Region wurde nachhaltig verbessert, viele Milizen wurden entwaffnet und viele Vertriebenen konnten in Ihre Heimat zurückkehren.⁶⁸⁶

V.2 Aceh Monitoring Mission (AMM)

Die Beobachtermission „Aceh Monitoring Mission“ überwacht seit September 2005 das Friedensabkommen zwischen der indonesischen Regierung und der separatistischen Rebellenbewegung GAM („Bewegung Freies Aceh“) in der indonesischen Provinz Aceh und ist die erste ESVP-Mission in Asien. Die empirische Analyse der Entstehungsgeschichte der Mission ist vor allem deshalb für die vorliegende Arbeit interessant, da die Brüsseler ESVP-Gremien (und vor allem das Ratssekretariat) in diesem Prozess eine zentrale und sehr proaktive Rolle einnahmen. Wie die nun folgende Untersuchung zeigen wird, waren in Brüssel bereits weit gehende Planungen und Aktionen im Gange, während viele Mitgliedsstaaten noch mit ihrer Zustimmung zu der Mission zögerten. Letztlich stimmten sie auch aufgrund einer in Brüssel entstehenden Dynamik zu, die maßgeblich von Javier Solana und dem Ratssekretariat angetrieben wurde.

Bevor ich diesen Prozess darstellen und analysieren werde, möchte ich wiederum kurz auf den Hintergrund eingehen, der zur Entsendung der Mission führte. Seit 30 Jahren wurde die indonesische Region Aceh von Kämpfen zwischen der indonesischen Zentralregierung und der nach Unabhängigkeit strebenden Rebellenbewegung GAM heimgesucht. Der Konflikt forderte mehr als 12.000 Tote und mehrere Friedensverhandlungen und Waffenstillstandsabkommen scheiterten.⁶⁸⁷ Nach dem verheerenden Tsunami im Dezember 2004, bei denen Aceh eines der am schwersten betroffenen Gebiete war, konzentrierte sich die internationale Aufmerksamkeit auf die

⁶⁸⁶ Siehe für Details über die erlangten Erfolge der Mission Türke (2004).. Auch nach dem Abschluss der Operation Artemis blieb die EU in der Region engagiert und unterstützt den Friedensprozess und den Wiederaufbau der DRC. Neben wirtschaftlicher Hilfe ist die EU seit April 2005 mit der Polizeimission EUPOL in Kinshasa zum Aufbau einer integrierten Polizeieinheit in der kongolesischen Hauptstadt aktiv (siehe <http://uc.eu.int/showPage.asp?id=788&lang=en9>). Zudem startete im Juni 2005 die Mission EUSEC Kongo zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform in der DRC siehe <http://uc.eu.int/showPage.asp?id=909&lang=en>). Darüber hinaus wurde in diesem Jahr eine Mission zur Unterstützung von MONUC während der kongolesischen Wahlen in diesem Sommer vorbereitet.

⁶⁸⁷ Für eine detaillierte Beschreibung und Analyse der Entstehung, der Hintergründe und der Entwicklung des Konflikts siehe Braud/Grevi (2005).

Region und den beiden Konfliktparteien boten sich neue Möglichkeiten zur Beendigung des Konfliktes. Ende Januar 2005 begannen neue Verhandlungsrunden zwischen den beiden Parteien unter der Anleitung der *Crisis Management Initiative*⁶⁸⁸, geleitet von dem ehemaligen finnischen Ministerpräsidenten Martti Ahtisaari. Diese Initiative untersuchte Schwächen und Schwierigkeiten bisheriger Friedensverhandlungen und erreichte nach mehreren Verhandlungsrunden in Helsinki einen durchschlagenden Erfolg.⁶⁸⁹ Am 15. August unterzeichneten die indonesische Regierung und die GAM ein so genanntes *Memorandum of Understanding* (MoU), das den Konflikt zwischen den beiden Parteien beenden sollte.⁶⁹⁰

Während die Verhandlungen zu Beginn ohne eine Involvierung der EU stattfanden, kam diese schnell ins Spiel als sich die Verhandlungspartner auf dem Wege zu einer Einigung befanden und die Frage nach der Überwachung eines möglichen Friedensabkommens aufkam. Mitte April rief der Unterhändler Ahtisaari den HR Solana an, berichtete über den Fortgang der Verhandlungen und brachte erstmalig die Option einer Überwachungsmission durch die EU vor.⁶⁹¹ Solana sicherte seine Unterstützung zu und versprach, diese Option mit dem Ratssekretariat auf die Brüsseler Agenda zu setzen und somit einen Prozess in Gang zu setzen, um über die Möglichkeiten der EU in dieser Frage zu verhandeln. In diesem Zusammenhang kam der Vermittler Ahtisaari am 21. April nach Brüssel, informierte die PSK-Botschafter bei einem informellen Treffen über den positiven Verlauf der Verhandlungen und brachte auch vor, dass beide Seiten eine Beobachtermission der EU zur Überwachung eines möglichen Friedensankommens begrüßen könnten.⁶⁹² Bei diesem Treffen formulierte Ahtisaari erstmals ein Hilfesuch an die EU, falls bei den Verhandlungen in Helsinki

⁶⁸⁸ Die *Crisis Management Initiative* ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation, die sich mit verschiedenen Projekten zur Verbesserung von Krisenprävention, Krisenmanagement und Post-Konflikt Initiativen auf dem gesamten Globus beschäftigt. Dabei arbeitet die Initiative mit einem breiten Netzwerk von politischen Entscheidungsträgern, internationalen Organisationen, civil-society Organisationen und anderen Akteuren „als Brückenbauer in der internationalen Gemeinschaft“. Siehe für weitere allgemeine Informationen die Homepage der Organisation unter <http://www.cmi.fi> und zu konkreten Informationen zur Involvierung in den Aceh Friedensverhandlungen http://www.cmi.fi/?content=aceh_project.

⁶⁸⁹ Finanzielle Unterstützung erhielten die Verhandlungen aus dem „Rapid Reaction Mechanism“ der Europäischen Kommission (siehe dazu http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rnm/index.htm) und von der finnischen und niederländischen Regierung. Siehe Braud/Grevi (2005), S. 20.

⁶⁹⁰ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, siehe http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MoU_Aceh.pdf.

⁶⁹¹ Interviews, Brüssel 2005.

⁶⁹² *Süddeutsche Zeitung*, 27. April 2005.

ein Friedensabkommen geschlossen würde. Seit diesem Hilfesuch Ahtisaaris befassten sich sowohl das PSK wie auch vor allem das Ratssekretariat mit ersten Vorüberlegungen über eine mögliche Entsendung einer EU-Mission nach Aceh.⁶⁹³ „Das Ratssekretariat hat von da an ein Auge auf den Prozess geworfen, hat ständig berichtet, immer wieder auf die Entwicklung der Verhandlungen hingewiesen und hat die Thematik und das Problem sowie die Option einer Mission immer näher an das PSK herangebracht“⁶⁹⁴.

Bereits Anfang Mai beschloss das PSK nach der Vorstellung eines *non-papers* durch das Ratssekretariat, dass die EU die Friedensverhandlungen stärker als bisher unterstützen solle und beauftrage Javier Solana und seine Mitarbeiter ein operatives Konzept für eine mögliche Beobachtermission zu erarbeiten.⁶⁹⁵ Vorrangig auf Seiten des Ratssekretariats wurden daraufhin unter der Leitung von Solana und seines engen Vertrauen Pieter Feith (Stellvertretender Generaldirektor der Generaldirektion E, Außen- und Sicherheitspolitik) Planungen begonnen. Vor allem Feith nahm dabei eine sehr proaktive Rolle ein, unterstütze eine mögliche Mission in den Brüsseler Gremien und betrieb ein aktives Lobbying bei den Mitgliedsstaaten.⁶⁹⁶ Da die beiden Konfliktparteien Einigkeit signalisierten, die EU zur Überwachung eines solchen Abkommens zu akzeptieren, nahmen Vertreter des EU-Ratssekretariats an der vierten Verhandlungsrunde Ende Mai in Helsinki teil und teilten dort die eventuelle Bereitschaft der EU mit, ein Friedensabkommen zu überwachen.⁶⁹⁷ Dies geschah, nachdem Martti Ahtisaari den HR Javier Solana in persönlichen Kontakten ständig über die positiven Entwicklungen der Verhandlungen in Kenntnis hielt und Solana diese Informationen an den Brüsseler Apparat weitergab.

⁶⁹³ „Die Botschafter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee werden am Dienstag über den Vorschlag Ahtisaaris beraten, zur Überwachung eines Friedensabkommens zwischen der Bewegung Freies Aceh (GAM) und der indonesischen Regierung Sicherheitsfachleute der EU zur Verfügung zu stellen“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. April 2005.

⁶⁹⁴ Interview, Brüssel 2005.

⁶⁹⁵ Voraussetzung einer möglichen Mission blieb aber eine Einigung und das eindeutige Einverständnis beider Konfliktparteien zu einer solchen Mission. Interviews, Brüssel 2005. Siehe außerdem *Süddeutsche Zeitung*, 04. Mai 2005.

⁶⁹⁶ Interviews, Brüssel und Berlin 2005-2006.

⁶⁹⁷ Internes Dokument des Ratssekretariats.

Es wurde schnell klar, dass die EU die einzige internationale Organisation ist, die beide Konfliktparteien zur Überwachung des Abkommens akzeptieren würde.⁶⁹⁸ Nach weiteren persönlichen Kontakten zwischen Ahtisaari und Solana, kam dann die Option einer gemeinsamen Überwachungsmission von EU und ASEAN auf den Tisch.⁶⁹⁹ Solana schaltete das Ratssekretariat ein und unter der Leitung von Pieter Feith wurde an der Entsendung einer *Assessment Mission* nach Aceh zur Vorbereitung einer möglichen Mission gearbeitet, nachdem Solana zu Beginn des Monats Juni sowohl von der indonesischen Regierung wie auch von der GAM Briefe erhalten hatte, in denen die beiden Parteien der Entsendung einer solchen Mission zustimmten.⁷⁰⁰

Diese vorbereitende Erkundungs-Delegation aus Brüssel traf Ende Juni (26. Juni - 03. Juli) in Indonesien ein, um die Bedingungen vor Ort zu beobachten und um mit den Konfliktparteien Details des möglichen Einsatzes zu besprechen. Der Leiter des *Assessment Mission* Peter Feith stellte die Ergebnisse der Mission am 05. Juli im PSK vor und machte deutlich, dass viele offene Fragen geklärt werden konnten. Am 08. Juli diskutierte das PSK einen schriftlichen Report des Missionsleiters. An diesem PSK-Treffen nahm auch Martti Ahtisaari teil, der die Botschafter über die Verhandlungen informierte, offene Fragen beantwortete und den Botschaftern nahe legte, einer möglichen EU-Mission zuzustimmen.⁷⁰¹ Denn auch wenn bereits Vorbereitungen einer möglichen Operation auf verschiedenen Ebenen betrieben wurden, war noch keinesfalls ein formeller Beschluss gefasst.⁷⁰²

Die weiteren Diskussionen und die genaue Vorbereitung der Mission in den verschiedenen ESVP-Gremien gestalteten sich dabei unter anderem deswegen schwierig, da viele Einzelheiten des Memorandums zwischen der GAM und der

⁶⁹⁸ Aufgrund der Erfahrungen bei der UN-Friedensmission in Osttimor, lehnte die indonesische Regierung eine Involvierung der Vereinten Nationen ab, da diese für diese als ein entscheidender Grund für die Erlangung der Unabhängigkeit Osttimors bewertet wurde. Auf der anderen Seite, lehnte die GAM eine ausschließlich Überwachung durch ASEAN ab, da diese nicht für unabhängig genug erachtet wurde.

⁶⁹⁹ Interviews, Brüssel 2005.

⁷⁰⁰ Internes Dokument des Ratssekretariats und Interviews, Brüssel 2005.

⁷⁰¹ Interviews, Brüssel 2005.

⁷⁰² Die Vorgehensweise der Diskussionen wurde von einem Fahrplan koordiniert, den das Ratssekretariat entworfen hatte (siehe weiter unten). Neben der eigentlichen politischen Entscheidung über die grundsätzliche Entsendung der Mission, ging es vor allem auch um die Finanzierung einer möglichen Mission. Dabei stellte die Kommission einen Vorschlag vor, der zu erbitterten Meinungsverschiedenheiten und einem Kompetenzgerangel

indonesischen Regierung vor der offiziellen Unterzeichnung geheim gehalten wurden. Allerdings wurden Beamte der Kommission und des Ratssekretariats bei der Fortsetzung der Verhandlungen in Helsinki von Teilnehmern und bei informellen Treffen mit Mitarbeitern der *Crisis Management Initiative* über den Fortgang und den Inhalt der Verhandlungen unterrichtet.⁷⁰³ Am 17. Juli einigten sich die beiden Konfliktparteien dann auf das MoU, das am 15. August unterschrieben werden sollte.

In einer direkten Reaktion auf diese Einigung beschäftigte sich am 18. Juli 2005 dann erstmals der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen mit einer möglichen ESVP-Operation in Aceh und stimmte dieser Möglichkeit vorsichtig zu:

“The Council noted the report of the EU assessment mission to Indonesia/Aceh. It welcomed the successful conclusion of the Helsinki negotiations and agreed that the EU was prepared, in principle, to provide observers to monitor implementation of the MOU. It asked the competent bodies to continue planning for a possible monitoring mission at the request of the parties; and to establish contact with ASEAN and ASEAN countries with a view to their possible cooperation”⁷⁰⁴.

Einen formellen Beschluss zur Entsendung einer EU-Mission wollte der Rat allerdings erst treffen, wenn die Konfliktparteien wie geplant am 15. August das Friedensabkommen unterzeichnen würden. Das Ratssekretariat und die zivil-militärische Zelle setzten die Planungen für eine Mission jedoch unter der Leitung von Javier Solana und auf Weisung des Rates fort und schlugen dem PSK ein weiteres Vorgehen vor. Im PSK unterstützen einige Länder das Vorhaben, während es bei anderen Mitgliedsstaaten auf starke Bedenken stieß. Vor allem Frankreich, Finnland und die Niederlande unterstützten das Vorantreiben zur Errichtung einer EU-Mission in Aceh, während viele andere Länder der Initiative trotz des Ratsbeschlusses noch immer nicht sonderlich positiv gegenüberstanden und Zweifel an der grundlegenden Notwendigkeit einer ESVP-Mission in Asien hatten. Zudem gab es Zweifel aufgrund der Gefahren, die ein Einsatz in dieser unbekannten Region, in der schon so viele

zwischen den Institutionen führte. Auf diesen Punkt werde ich im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingehen: für Details dazu siehe Braud/Grevi (2005), S. 24 ff.

⁷⁰³ Cf. Braud/Grevi (2005), S. 21.

⁷⁰⁴ 2674th Council Meeting on General Affairs and External Relations, Brussels, 18. Juli 2005, S.12. Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/85786.pdf.

Friedensinitiativen gescheitert waren, mit sich brachte.⁷⁰⁵ Nachdem auch die britische Präsidentschaft anfangs sehr kritisch war, unterstützte jedoch auch diese die Operation nach zunehmender Informierung durch die Brüsseler Akteure, die die Operation unterstützten.⁷⁰⁶

Am 26. Juli wurde dem PSK vom Ratssekretariat ein CMC für die Mission sowie die Ratschläge von CIVCOM und dem EUMC vorgelegt, welche das PSK als Grundlage für die weiteren Planungen akzeptierte. Einen entscheidenden Einfluss auf diesen Entschluss hatte eine Ansprache des HR Solana, der an diesem PSK-Treffen teilnahm. Solana unterstrich die Bedeutung der Mission für einen weiteren Erfolg und die Glaubwürdigkeit der ESVP sowie für das Weiterkommen der EU in ihrer Entwicklung als globaler Akteur und es gelang ihm, die zweifelnden Mitgliedsstaaten zu überzeugen.⁷⁰⁷

Nach diesem Auftritt und dem PSK-Beschluss, war die entscheidende Wende in der Debatte um die Aceh-Mission erreicht und das Ratssekretariat begann mit der Konkretisierung des CMC und der Vorbereitung eines OPLAN.⁷⁰⁸ Den Unterstützern der Mission wurde dann zunehmend deutlich, dass aufgrund finanzieller und juristischer Fragen ein Beginn der Mission nicht vor dem 15. September möglich sein würde. Damit tat sich das Problem auf, dass zwischen der Unterzeichnung des MoU am 15. August und dem Beginn einer möglichen Mission ein gefährliches Vakuum entstehen könnte, das den Friedensprozess gefährden könnte. Deshalb entwickelten Beamte des Ratssekretariats und der *Crisis Management Initiative* die Idee einer EU *Initial Monitoring Presence* (IMP) um dieser Gefahr zu begegnen und am 29. Juli stimmte das

⁷⁰⁵ Interviews, Brüssel und Paris 2005 und 2006.

⁷⁰⁶ „Viele sahen zu Beginn einfach nicht den Sinn einer solchen Mission, beziehungsweise die strategischen Interessen der EU in diesem Zusammenhang, und waren der Ansicht, dass sich die EU lieber um Angelegenheiten in ihrer direkten Nachbarschaft kümmern sollte. Als dann die Ratsakteure immer mehr Lobby für die Operation machten und sich die Briten auf ihre Seite schlugen, bedeutete dies den vielleicht entscheidenden Stimmungsumschwung.“ Interview, Brüssel 2005.

⁷⁰⁷ Die meisten Interviewten stimmten dieser Bewertung zu. Ein hoher Ratsbeamter beschreibt die Wirkung von Solanas Auftritt wie folgt: „Wieder einmal hatte Solana - wie schon oftmals bei entscheidenden Wendepunkten der operativen ESVP - durch seine Leidenschaft, seine Überzeugungskraft und sein Charisma die Zweifler überzeugen und an Bord holen können. Dieser Einsatz Solanas, die bereits vorhandene Zustimmung anderer Mitglieder und die vorbereitende Arbeit des Ratssekretariats sorgten für den entscheidenden Durchbruch auf dem Weg der Aceh-Mission und überzeugte die noch zweifelnden Mitglieder.“ Interview, Brüssel 2005. Zu einer gleichen Bewertung kommen auch Braud/Grevi (2005), S. 26-27.

⁷⁰⁸ Internes Dokument des Ratssekretariats.

PSK diesem Vorhaben zu.⁷⁰⁹ Außerdem einigte man sich darauf, dass Pieter Feith der Leiter der Mission werden sollte. Am Wochenende des 14. August reiste dieser mit einem aus ca. 50 Leuten bestehenden Vorauskommando in die Region Aceh, um die Entstehung des befürchteten Machtvakuum zu verhindern. Mit diesem Vorgehen spielte sich ein bis dahin wohl einmaliger Prozess in der ESVP-Beschlussfassung der EU dar: ohne ein eindeutiges Mandat des Rates und trotz nach wie vor nicht restlos ausgeräumter Bedenken einiger Mitgliedsstaaten wurden aufgrund des proaktiven Einsatzes des Ratssekretariats in einem gewissem Sinne einfach Tatsachen geschaffen.⁷¹⁰ Darüber hinaus entwickelten sich Anfang August zwei parallele Fortentwicklungen zur Vorbereitung der Mission: zum einen wurden weitere offene Fragen in Brüssel geklärt und zum zweiten wurden konkrete Maßnahmen vor Ort in Aceh ergriffen.

Bevor es zu dieser erstaunlichen Entwicklung und der Entsendung der IMP kam, trafen sich am 1. und 2. August Offizielle der EU und ASEAN in Jakarta, um ihr weiteres Vorgehen und genaue Aufgaben zu besprechen. Die Vertreter der fünf ASEAN-Staaten (Malaysia, Singapur, Thailand, Brunei und die Philippinen), auf deren Beteiligung die indonesische Regierung gepocht hatte, und die Beamten des Ratssekretariats, der zivil-militärischen Zelle, der britischen Präsidentschaft und der Kommission einigten sich auf Details der Mission und beschlossen die Entsendung einer *Technical Assessment Mission* (TAM) um die Entsendung der IMP vorzubereiten. Diese *Technical Assessment Mission* war federführend, auf Basis des IMP-Konzeptes einen OPLAN und weitere

⁷⁰⁹ Interviews, Brüssel 2005. Siehe außerdem Braud/Grevi (2005), S. 22 und EU Council Secretariat Factsheet, *EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, Brüssel, 18. April 2006: „Given that both the GoI and the GAM have indicated that they would like to see a monitoring presence in Aceh immediately after the signature of the MoU, an initial monitoring presence (IMP) was deployed on 15 August 2005. The IMP, which consisted of 80 monitors from EU and ASEAN countries, covered the period between the signing of the MoU (15 August 2005) and the full deployment of the AMM (15 September 2005). The IMP provided an early demonstration of the EU and ASEAN contributing countries' commitment to monitoring the peace process while contributing to confidence-building amongst the population of Aceh during the early stage of the implementation of the MoU.“ Siehe für das Factsheet http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/060301-Aceh_Council_Factsheet-REV%204.pdf.

⁷¹⁰ Diese Besonderheit unterstreicht auch die *Süddeutsche Zeitung*: „Ein Kuriosum formaler Art ist, dass die Europäische Union ihre erste Asienmission startet, ohne dass die 25 Außenminister der Mitgliedstaaten je darüber beraten haben. Der formale Entsende-Beschluss dürfte erst Anfang September fallen. Missionschef Feith erklärte in Brüssel, der EU-Ministerrat habe vor der Sommerpause ‚wichtigere Dinge zu beraten gehabt‘ als Aceh: ‚Minister diskutieren, wenn etwas schief läuft oder umstritten ist - und ich hoffe, dass es hier dazu nie kommt‘.“ *Süddeutsche Zeitung*, 16. August 2005.

Details sowie ein CONOPS zu erarbeiten, das dann nach Brüssel gesendet wurde.⁷¹¹ Das PSK diskutierte unter Einbeziehung der relevanten ESVP-Gremien diese Dokumente zur Entsendung der AMM in der zweiten Hälfte des Augusts, während der HR Solana nach der Unterzeichnung des MoU zwischen GAM und der indonesischen Regierung verkündete, dass die EU nun bereit sei eine Mission zur Überwachung des Abkommens zu entsenden⁷¹² und die IMP ihre Arbeit in der Region bereits aufnahm.

Nachdem also in der Region bereits vor Ort Fakten geschaffen wurden, gingen die Diskussionen zur formellen Vorbereitung der Mission in Brüssel weiter. Dabei basierten diese Diskussionen und die weitere Vorbereitung auf einem konkreten Fahrplan, den das Ratssekretariat entwickelt hatte.⁷¹³ Dieser Fahrplan sah genaue Schritte zur Finalisierung des OPLAN sowie eine Koordination der weiteren nötigen Konsultationen zwischen den ESVP-Gremien vor und wurde von einem Stab innerhalb des Ratssekretariates koordiniert.⁷¹⁴

Die Einsetzung der Mission wurde dann endgültig und formell durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 9. September 2005 zunächst bis zum März 2006 beschlossen.⁷¹⁵ Die Aufgabe der Mission ist vorrangig die Überwachung des Friedensabkommens. Dabei soll die AMM vor allem die Demobilisierung der GAM-Kämpfer sowie die Abgabe und Zerstörung ihrer Waffen

⁷¹¹ Das Vorgehen, ein CONOPS vor Ort zu entwerfen und dann nach Brüssel zu senden war dabei ein außergewöhnlicher Vorgang. Cf. Braud/Grevi (2005). Insgesamt waren an der Entwicklung der CMC, des CONOPS und des OPLAN wie immer viele Akteure auf vielen Ebenen beteiligt: „Die Leitung hatte grundlegend die zivil-militärische Zelle inne, aber das Ganze fand in enger Kooperation mit Solanas Stab, DG E Dir. VIII und IX, CIVCOM und anderen Akteuren statt. Es gab dann viele Meetings und Kontakte und man kann sich den Prozess als einen Pingpong-Prozess vorstellen, bei dem viele Ideen, Paper und Drafts hin- und her geschoben und kommentiert werden. Zudem gibt es auch immer direkten Kontakt zu einigen Mitgliedsstaaten und die Zwischenentwicklungen werden immer dem PSK vorgestellt. Dies ist sehr wichtig für das Vertrauensverhältnis zu den Mitgliedsstaaten.“ Interview, Brüssel 2005.

⁷¹² „Following an official invitation addressed to the European Union by the Government of Indonesia and fully supported by the Free Aceh Movement, the European Union now envisages, together with five ASEAN States, the deployment of a monitoring mission in Aceh on 15 September. (...) An initial presence composed of EU and ASEAN officials has already been deployed in Aceh and is conducting preparatory work for the Mission“. Pressemitteilung des Ratssekretariats S279/05, 15. August 2005, siehe http://uc.eu.int/ucDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/declarations/85995.pdf.

⁷¹³ Interviews, Brüssel 2005 und interne Dokumente des Ratssekretariats.

⁷¹⁴ Dabei bestand vor allem die britische Präsidentschaft darauf, dass die - zu dieser Zeit noch nicht voll eingerichtete und funktionsfähige - zivil-militärische Zelle an diesem Prozess intensiv beteiligt wurde. Vgl. dazu auch Braud/Grevi (2005).

überwachen und unterstützen und die Verlegung von Einheiten der indonesischen Armee und Polizei sowie die Wiedereingliederung der GAM-Mitglieder in die Gesellschaft beobachten. Außerdem ist die EU-Mission auf dem Gebiet der Menschenrechte überwachend und unterstützend tätig.⁷¹⁶ Die Operation umfasst 219 Beobachter aus der EU, Norwegen, der Schweiz und Südostasien⁷¹⁷, die sowohl einen zivilen wie auch militärischen Hintergrund haben, während etwa dreißig davon Prozent Menschenrechtsexperten sind.⁷¹⁸ Die europäischen Polizei- und Militärexperten sind unbewaffnete und ausdrücklich zivile, also nicht uniformierte Beobachter. Bei der in der Gemeinsamen Aktion vom September vorgesehenen Evaluierung über eine Verlängerung der Mission, wurde im Februar auf Wunsch der beiden Konfliktparteien eine Verlängerung der Mission bis Juni 2006 beschlossen⁷¹⁹ und letztlich wurde die Mission noch einmal bis zum Dezember 2006 verlängert.⁷²⁰

V.3 Das Battle Group Konzept

Die Entwicklung des Battle Group Konzept ist ein zentraler Bestandteil der militärischen Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Rolle als internationaler Akteur geworden. Für die vorliegende Arbeit ist die Errichtung, bzw. die Beschlussfassung zur Entwicklung der Battle Groups vor allem deshalb von zentralem Interesse, da diese auf eine enge Kooperation und Initiative der drei großen Mitgliedsstaaten zurück geht.

Bei einem französisch-britischen Gipfeltreffen in Le Touquet im Februar 2003 wurden die Grundlinien des Battle Groups Konzeptes (zu diesem Zeitpunkt war meist noch von

⁷¹⁵ Gemeinsame Aktion 2005/643/GASP des Rates vom 9. September 2005 zur Beobachtermission der Europäischen Union in Aceh (Indonesien) (Aceh-Beobachtermission — AMM). Siehe http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/L_234/L_23420050910en00130016.pdf.

⁷¹⁶ Zum genauen Mandat der Mission siehe Gemeinsame Aktion 2005/643/GASP des Rates. Art. 2 und für eine Analyse und weiteren Bewertung der Aufgaben und der Ziele der Mission siehe Braud/Grevi (2005).

⁷¹⁷ Siehe http://www.aceh-mm.org/english/amm_menu/about.htm#personel für genaue Zahlen.

⁷¹⁸ In einem Artikel der *Süddeutschen Zeitung* fasst der Missionsleiter Pieter Feith das Wirken und die genaue Aufgabe der Mission wie folgt zusammen: „Zwar bedeute die Präsenz der Europäer ‚einen gewissen Abschreckungseffekt.‘ Falls eine Seite jedoch ‚das Abkommen verletzen will, dann werden wir sie nicht aufhalten können‘. Europa stelle nur ‚Augen und Ohren‘ bereit und wolle helfen, um für maximal zwölf Monate die fragile Lage in der Region zu stabilisieren“. *Süddeutsche Zeitung*, 16. August 2005.

⁷¹⁹ Beschluss der 2711ten Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 27. Februar 2006. Siehe http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Indonesia-Aceh_6652-EN.pdf.

⁷²⁰ Siehe <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060907AcehCouncilFactsheetREV6.pdf>.

„Tactical Groups“ die Rede) erstmals besprochen.⁷²¹ Auf dem Treffen, das sich schwerpunktmäßig mit der Fortentwicklung des ESVP befasste, wurde eine „Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence“⁷²² verabschiedet. In dieser unterstreichen die beiden Nationen das neue sicherheitspolitische Umfeld, dessen neuen Gefahren sich die EU mit der Weiterentwicklung des ESVP stellen soll. Trotz des zu dieser Zeit vorherrschenden Disputs um die Irak-Frage unterstreicht die Erklärung die gemeinsamen Ansichten und Interessen der beiden Länder im Rahmen der ESVP.⁷²³ Dazu wird vor allem die Notwendigkeit der Stärkung der militärischen Fähigkeiten hervorgehoben, um die EU als internationalen Akteur zu stärken und auf Krisenmanagement-Operationen vorzubereiten. Von zentraler Bedeutung für die Idee des Battle Group Konzepts ist dabei folgender Satz:

„In order to meet the requirements of immediate reaction forces, our two countries are convinced of the need to improve further European capabilities in planning and deploying forces at short notice, including initial deployment of land, sea and air forces within 5-10 days. We have therefore agreed to step up cooperation between our national planning and operations staff in order to enhance their interoperability to prepare for contingencies where they may be called to act together at very short notice“⁷²⁴.

Nach diesem Gipfeltreffen und den ersten Schritten zur Entwicklung des Battle Group Konzepts, begann in den Außen- und Verteidigungsministerien der beiden Länder die Konkretisierung des Vorhabens.⁷²⁵ Diese weiterführenden Planungen wurden stark von den positiven Erfahrungen der erfolgreichen Mission Artemis in der Demokratischen Republik Kongo im Sommer 2003 beeinflusst⁷²⁶ und wurden auf einem weiteren französisch-britischen Gipfeltreffen in London im November 2003 vorgestellt. Auch dieses Treffen widmete sich vorrangig der Fortentwicklung der ESVP und eine weitere Erklärung zur Stärkung dieser wurde vorgestellt. Darin heißt es:

⁷²¹ Siehe <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20030205.gb.html> und Missiroli (2003), S. 36 ff. für die genauen Inhalte des Treffens.

⁷²² Ibidem.

⁷²³ Der englische Premierminister Blair sprach der beschlossenen Erklärung eine entscheidende Bedeutung in der Weiterentwicklung der ESVP zu: "What we began at St Malo (1998) has received a significant push forwards", *Financial Times*, 05. Februar 2003.

⁷²⁴ Siehe Abschlusserklärung des Treffens.

⁷²⁵ Interviews, Paris und London 2004-2005..

⁷²⁶ Ibidem.

"Together we now propose that the EU should aim to build on this precedent so that it is able to respond through ESDP to future similar requests from the United Nations, whether in Africa or elsewhere. The EU should be capable and willing to deploy in an autonomous operation within 15 days to respond to a crisis. The aim should be coherent and credible battle-group sized forces, each around 1500 troops, offered by a single nation or through a multinational or framework nation force package, with appropriate transport and sustainability. These forces should have the capacity to operate under a Chapter VII mandate. They would be deployed in response to a UN request to stabilise a situation or otherwise meet a short-term need until peace-keepers from the United Nations, or regional organisations acting under a UN mandate, could arrive or be reinforced. This idea will need to be developed across the EU and hand in hand with the UN and relevant regional partners. This initiative would contribute to the implementation of the joint declaration on EU/UN co-operation in crisis management"⁷²⁷.

Diese erstmalige konkrete Erwähnung des Battle Group Konzepts muss auch in Zusammenhang mit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie gesehen werden. Um die Umsetzung dieser zu ermöglichen, ist eine schnelle und mobile militärische Einsatzfähigkeiten vonnöten, die mit dem Battle Group Konzept erreicht werden soll. Beide Seiten unterstrichen dabei, dass es sich bei dem geplanten Konzept keinesfalls um eine Konkurrenz oder Unterminierung der NATO handle und amerikanische Bedenken somit ungerechtfertigt seien.⁷²⁸ Zudem beschlossen die beiden Länder eine weitere engere Zusammenarbeit in allen Bereichen der ESVP und die Formulierung eines neuen Headline Goals zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU, das bis 2010 umgesetzt werden sollte.

Nach diesem bereits sehr weitreichenden und konkreten britisch-französisch Vorstoß zur Entwicklung des Battle Group Konzepts gesellte sich Deutschland schnell zu dem Duo und beteiligte sich an der konzeptuellen Detailentwicklung des Battle Group Konzepts. Am Rande der Sicherheitskonferenz in München machte Verteidigungsminister Struck das deutsche Interesse an einer Beteiligung deutlich, wodurch das Vorhaben in eine trilaterale Initiative der drei großen Staaten umgewandelt

⁷²⁷ Franco-British Declaration on "Strengthening European Cooperation in Security and Defence", London, 24 November 2003. Siehe http://www.ambafrance-uk.org/article.php?id_article=4689.

⁷²⁸ So zum Beispiel Tony Blair: "It makes to me complete sense, in circumstances where Nato is not engaged, for Europe to have the capability and the power to act in the interests of Europe and the wider world" und Jacques Chirac "Our view of European defence is a view which is in no way contradictory with Nato, let that be very clear. Neither the Germans nor the French wish in the slightest way to take any initiative which will be in contradiction with Nato, which, as the Prime Minister has said, is the mainstay of European defence." Siehe *Financial Times*, 24. November 2003.

wurde.⁷²⁹ Der nächste entscheidende Schritt war die Entwicklung eines gemeinsamen „Food for Thought“-Papiers, das im Februar 2004 dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU vorgestellt wurde.⁷³⁰ Dieses Papier, das das entscheidende Initiativdokument zur Errichtung der Battle Groups war, wurde zwischen London, Berlin und Paris auf dem höchsten Level verhandelt: während die Staatschefs die Verhandlungen anleiteten, waren die Spitzen und Fachkräfte aus den Außen- und Verteidigungsministerien federführend bei der Erstellung des Dokumentes. In zahlreichen Treffen arbeitete ein enger und hochrangiger Zirkel an der Konkretisierung des Projektes.⁷³¹

Mit der Vorstellung des „Food for Thought“-Papiers im PSK wurde das Battle Group Konzept dann - nachdem es in trilateralen Verhandlungen bereits sehr weit konkretisiert wurde - auf die EU-Ebene gehoben und in den ESVP-Entscheidungsprozess eingespeist. Damit waren eine Vorstellung der Grundidee und eine Grundlage zur Diskussion und zur Weiterentwicklung gegeben. Das PSK leitete dieses trilaterale Papier an das Ratssekretariats und am 18. Februar zur Erläuterung und zur Erklärung militärischer Fachfragen an das EUMC weiter. Im Zusammenspiel zwischen vielen Brüsseler Gremien und Akteure wurde dann ein Papier entworfen, das an den Ministerrat weitergeleitet wurde.⁷³² Nicht zuletzt aufgrund des gemeinsamen Vorgehens und der Übereinstimmung zwischen den drei großen Staaten traf das vorgestellte Konzept zu

⁷²⁹ Cf. Kamp (2004). Von entscheidender Bedeutung in dieser Hinsicht war auch das Streben Frankreichs, das Deutschland unbedingt bei der Entwicklung des Battle Group Konzepts dabei haben wollte. Auch wenn Deutschland anfangs aufgrund militärischer und finanzieller Implikationen (angesichts der militärischen Fähigkeiten Deutschlands, handelt es sich bei den Battle Groups um eine anspruchsvolle Herausforderung) kurzzeitig zögerte, erkannte es dann schnell das Potenzial und die Dynamik des Konzeptes, und schloss sich dem Vorhaben dann sofort an. Interviews, Brüssel, Paris, Berlin 2005 und 2006.

⁷³⁰ Siehe *UK/France/Germany Food For Thought Paper*, abgedruckt in *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 10 ff.

⁷³¹ Dies war nicht nur zu Beginn des Prozesses so, sondern setzte sich bis zur Konkretisierung der Initiative fort. Interviews in Berlin, London und Paris, 2004 und 2005.

⁷³² An dieser Bearbeitung des „Food for Thought“-Papiers (das eine Länge von ca. zehn Seiten hatte) sowie bei der ganzen weiteren Finalisierung des Konzepts waren viele Brüsseler Akteure beteiligt: neben dem PSK und dem EUMC waren dies vor allem die „Politico-Military Group“, die juristische Abteilung des Ratssekretariats, der Stab des HR Solana und CIVCOM. Bei dieser Bearbeitung und den Diskussionen wurden jedoch immer auch der Kontakt und die Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten beibehalten. Ein hoher Brüsseler Beamter bezeichnete das Vorgehen und die Koordination auf vielfältigen Ebenen zwischen vielen diversen Akteuren als „Jojo-Prozess“. Interviews, Brüssel, Berlin, London, Paris, 2004-2006.

einem großen Teil auf breite Zustimmung bei den europäischen Partnern⁷³³ und wurde im März 2004 vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten begrüßt:

„... the Council welcomed the proposal made by some Member States on a ‚Battle Group Concept‘ as a useful contribution to the ongoing work on rapid response capabilities of the EU. (...) [The] Council decided to take up this issue on the basis of a report to be presented by the SG/HR, and requested the PSC to take forward the work with a view to the endorsement by the end of the Irish Presidency of an agreed Battlegroup Concept“⁷³⁴.

Damit wurde das Konzept zu einem formellen ESVP-Projekt und nachdem er damit vom Rat beauftragt wurde, stellte der HR Solana seinen Bericht - basierend auf der trilateralen Initiative, der Arbeit seines Stabes und des Ratssekretariats sowie den Vorgaben des PSK - über die Weiterentwicklung der militärischen Reaktionsfähigkeiten sowie eine detaillierte Vorgehensweise und einen Zeitplan zur konkreten Umsetzung des Vorhabens vor. Dieser Bericht wurde bei einem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister im April 2004 fast unverändert angenommen.⁷³⁵ Die beschlossene Vorgehensweise und die Ausformulierung des Konzepts wurden im Mai auch vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten angenommen und der HR Solana sowie das PSK und andere relevante Brüsseler Gremien wurden mit dem weiteren Vorantreiben und der Konkretisierung des Konzepts beauftragt:

“The Council welcomed the report presented by the SG/HR at the beginning of April on Rapid Response and agreed its recommendations. (...) Concerning the capabilities required for rapid response, the Council asked the relevant EU bodies to work on the basis of the Headline Goal 2010, drawing on the SG/HR's report, as appropriate, with a view to achieving full operational capability for the rapid response capabilities of the European Union by 2007. Work on the battlegroup concept should be pursued as a matter of urgency and completed by the end of the Irish Presidency. Commitments will be sought from Member States in order to achieve an initial battlegroup capability in early 2005 and complete development in 2007“⁷³⁶.

⁷³³ Auch wenn dies im Allgemeinen zutrifft, wurde vereinzelt auch Kritik an dem Vorgehen deutlich, da Befürchtungen um ein Direktorium der drei großen Staaten in der europäischen Verteidigungspolitik neue Nahrung erhielten. Siehe dazu unter anderem *Süddeutsche Zeitung*, 17. Januar 2004 und *Financial Times Deutschland*, 18. Februar 2004.

⁷³⁴ 2571st Council Meeting on General Affairs and External Relations, Brussels, 22. März 2004, S. II. Siehe http://uc.eu.int/ucDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/79561.pdf.

⁷³⁵ Siehe dazu *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 43 ff.

⁷³⁶ Siehe Pressemitteilung 2582nd Council Meeting on General Affairs and External Relations, 17. Mai 2004, S. 6 ff., http://uc.eu.int/ucDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80498.pdf.

Mitte Juni wurde das Battle Group Konzept dann auch vom Europäischen Rat angenommen und in die konkreten Planungen zur Erfüllung des neu formulierten Headline Goals 2010 aufgenommen:

"The ability for the EU to deploy force packages at high readiness as a response to a crisis either as a stand-alone force or as part of a larger operation enabling follow-on phases, is a key element of the 2010 Headline Goal. These minimum force packages must be military effective, credible and coherent and should be broadly based on the Battlegroups concept. This constitutes a specific form of rapid response, and includes a combined arms battalion sized force package with Combat Support and Combat Service Support. Rapid reaction calls for rapid decision making and planning as well as rapid deployment of forces"⁷³⁷.

Mit diesem Beschluss waren die finalen politischen Grundlagen und Voraussetzungen für die konkrete Entwicklung und Umsetzung des Konzeptes geschaffen. Im Juni 2004 stellten dann das EUMC und der EUMS, die mit der Fortentwicklung des Konzeptes beauftragt wurden⁷³⁸, genauere Details des Battle Group Konzepts vor und konkretisierte dessen Weiterentwicklung.⁷³⁹ Die materielle Komponente sowie weitere militärische Bereitstellungsdetails des Projektes wurden anschließend am 22. November 2004 von den Verteidigungsministern der EU bei einer *Military Capabilities Commitment Conference* in Brüssel beschlossen:

„Member States offered contributions to thirteen EU Battlegroups, as part of EU Rapid Response elements“ und „To evaluate progress on capability improvement with a view to the Headline Goal 2010 work on the definition of benchmarks and criteria has started, notably within the framework of the EU Battlegroups concept. The relevant bodies of the Council and the EDA will take this work forward“⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Siehe dazu und für Details des Headline Goals: Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, <http://ue.eu.int/ueDocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

⁷³⁸ "...the Council asked the relevant EU bodies to work on the basis of the Headline Goal 2010, drawing on the SG/HR report as appropriate". Ibidem.

⁷³⁹ "It proposes a definition of the Battle Group and provides for related characteristics and requirements. It focuses particularly on the provision of Battle Groups and covers a number of relevant practical arrangements to ensure a well prepared and timely employment" Pressemitteilung zum 2590th Council Meeting on General Affairs and External Relations, S. 27, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf.

⁷⁴⁰ Siehe dazu *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 295 ff. und Pressemitteilung zum 2691st Council Meeting on General Affairs and External Relations, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/82773.pdf. In dem *Chaillot Paper* sind ab S. 300 auch die jeweiligen Zusagen zur Errichtung der Battle Groups, die die einzelnen Mitgliedsstaaten auf der Konferenz gemacht haben, wiedergegeben.

Damit waren neben den konzeptuellen Grundlagen auch die militärischen Komponenten für die Errichtung der Battle Groups beschlossen und die Vorgehensweise zur Erreichung des Ziels formuliert. Innerhalb von einem Jahr zwischen dieser konkreten Definition durch die Verteidigungsminister und der erstmaligen Formulierung auf dem bilateralen französisch-britischen Gipfeltreffen wurde das Konzept somit formalisiert. Nachdem der Anstoß und eine weitreichende Grundlagenarbeit dazu von den drei großen Mitgliedsstaaten geleistet und das Projekt in den ESVP-Entscheidungsprozess auf Brüsseler Ebene eingespeist wurde, waren vielfältige Akteure an der Weiterentwicklung der Idee beteiligt.

So übernahm der EUMS nach dem Beschluss der Verteidigungsminister im November 2004 auf Weisung des EUMC endgültig die Detailarbeit und entwickelte einen „Fahrplan“ sowie die operationellen Voraussetzung, die zur Umsetzung des Konzeptes nötig waren.⁷⁴¹ Das EUMC stimmte dem entworfenen Fahrplan im Januar 2005 zu und leitete diesen an das PSK weiter. Im Laufe des Jahres 2005 wurden zudem „Battlegroups Coordination Conferences“ abgehalten, die die konkreten Beteiligungszusagen der Mitgliedsstaaten bewerteten und das Zeitplanziel für die Aktivierung der Battle Groups evaluierte.⁷⁴²

Auch wenn ich auf diese nicht im Detail eingehen werde (da ich vorrangig an dem Entstehungsprozess der Errichtung des Konzepts interessiert bin), möchte ich noch einmal kurz zusammenfassen, welche Ziele die Battle Groups haben.⁷⁴³ Die Battle Groups werden errichtet, damit die EU für Operationen nach Art des Artemis-Einsatzes gerüstet ist und militärisch schnell und flexibel bei internationalen Krisen eingreifen kann. Die genauen Ziele werden in dem Headline Goal 2010 formuliert: die hochmobilen militärische Verbände, die aus 1.500 Soldaten plus logistischer Unterstützung sowie See- und Luftelementen bestehen, sollen in der Lage sein, innerhalb von fünf Tagen nach der Erstellung eines CMC durch den Rats beschlossen

⁷⁴¹ EU Battlegroup Concept (10501/04). Siehe Andersson (2006), S. 21 ff.

⁷⁴² Siehe unter anderem ESDP conclusions, External Relations Council, 23. Mai 2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/84906.pdf.

⁷⁴³ Für weiterführende Details zu Zusammensetzung, Funktionsweise, Zielen und operationelle Grundlagen der Battle Groups siehe - neben den relevanten EU-Dokumenten - Andersson (2006), Kerttunen/Koivula/Jeppsson (2005) und Kamp (2004).

zu werden und zehn Tage später vor Ort verfügbar zu sein und für sechs Monate bereit stehen zu können.⁷⁴⁴ Mit den Battle Groups sollen die Fähigkeiten der EU zur raschen Bewältigung von Krisen auch in entfernten Krisenregionen verstärkt werden und eine bessere Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen soll ermöglicht werden. Dabei sollen die Battle Groups in der Lage sein, Missionen im gesamten Spektrum der Petersberg Aufgaben, sprich humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltende und -erzwingende Maßnahmen, auszuführen. Damit wären die Kampfverbände in der Lage, alle im Vertrag über die Europäische Union (Art. 17[2]) und in der Europäischen Sicherheitsstrategie formulierten Aufgaben zu erfüllen.⁷⁴⁵ Die EU definiert das Battle Group Konzept wie folgt:

"The Battlegroup is a specific form of rapid response. It is the minimum military effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of stand-alone operations, or for the initial phase of larger operations. The Battlegroup is based on a combined arms, battalion sized force and reinforced with Combat Support and Combat Service Support elements. A Battlegroup could be formed by a Framework Nation or by a multinational coalition of Member States. In all cases, interoperability and military effectiveness will be key criteria. A Battlegroup must be associated with a Force Headquarters and pre-identified operational and strategic enablers, such as strategic lift and logistics"⁷⁴⁶.

Die hochmobilen Kampfverbände werden entweder in der Verantwortung eines EU-Staates mit zwei oder mehreren Partnern aufgestellt und streben nach einem multinationalen und vor allem interoperativen Charakter. Die Verbände sollen in diesem Jahr eingeschränkt, und ab 2007 voll einsatzbereit sein, um die EU mit einem schlagkräftigen Instrument zur Umsetzung der 2003 beschlossenen gemeinsamen Sicherheitsstrategie auszustatten. Bisher haben sich die Mitgliedstaaten in verschiedenen Konstellationen zur Errichtung von dreizehn Battle Groups verpflichtet.⁷⁴⁷

⁷⁴⁴ Für genauere Details zu den Anforderungen an eine Battle Group siehe EU Council Secretariat Factsheet EU Battle Groups, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/BattlegroupsNov05factsheet.pdf>.

⁷⁴⁵ Declaration on European Capabilities, EU Military Capability Commitment Conference, Brussel, 22. November 2004, S. 4,

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>. Siehe außerdem

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>.

⁷⁴⁶ Ibidem, S. 3.

V.4 Die zivil-militärische Zelle

Bei der Errichtung der zivil-militärischen Zelle, die im EU-Militärstab eingebunden ist und die Stärkung der operativen Planungsfähigkeit der EU zum Ziel hat, handelt es sich um einen weiteren Meilenstein in der Entwicklung der ESVP. Mit der Errichtung der Zelle legte die EU eine wichtige Grundlage zur Planung und Durchführung von zivilen und militärischen Operationen, ohne dabei auf Führungskapazitäten der Mitgliedsstaaten oder der NATO zurückgreifen zu müssen. Auch wenn die Besetzung der Zelle in permanentem Status sehr überschaubar ist, kann sie nach Aktivierung durch den Rat als genuines Hauptquartier fungieren. Ebenso wie die Entwicklung des Battle Group Konzepts ist die Errichtung der zivil-militärischen Zelle für die vorliegende Arbeit vor allem deshalb von großem Forschungsinteresse, da auch in diesem Fall fast ausschließlich die drei großen Mitgliedsstaaten an der grundlegenden Entwicklung und Konzeptualisierung der Zelle beteiligt waren. Aufgrund einer möglichen Konkurrenz zur NATO, handelte es sich bei der Errichtung der zivil-militärischen Zelle nämlich um ein politisch sehr sensibles und heikles Thema. Dies lag vor allem darin begründet, dass Vorstellungen eines unabhängigen EU-Hauptquartiers wegen NATO-Befindlichkeiten starken Widerstand bei Briten und Amerikanern hervorriefen. Deshalb wurde das Thema auf höchster Regierungs- und Ministeriumsebene zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien bis ins kleinste Detail in zähen Verhandlungen beschlossen, bevor die drei großen Mitgliedsstaaten das Projekt in den EU-Prozess einspeisten. Noch stärker als bei der Entwicklung des eben analysierten Battle Group Konzepts waren die Brüsseler Gremien und die anderen Mitgliedsstaaten an den vorbereitenden Planung nur sehr wenig beteiligt und wurden erst einbezogen, nachdem sich Frankreich, Großbritannien und Deutschland auf die Grundlagen der Zelle geeinigt hatten.

Zum Hintergrund der Errichtung der zivil-militärischen Zelle: Bereits seit dem Beginn der ESVP gab es Überlegungen und Diskussionen, inwieweit die EU über eigene Planungskapazitäten verfügen soll, um autonome Missionen durchführen zu können. Während einige Länder schon immer eigenständige Planungskapazitäten oder gar ein EU-Hauptquartier befürworteten, kamen diese Überlegungen nie ernsthaft auf die

⁷⁴⁷ Für eine Übersicht siehe Lindstrom (2006).

Agenda, da die Briten und die anderen „Atlantiker“ dies wegen der Vorrangigkeit der NATO ablehnten und jegliche Überlegungen in Richtungen EU-Hauptquartier für sie eine rote Linie darstellten. Kompromisse zwischen diesen beiden Lagern wurden im Verlaufe der ESDP dergestalt gefunden, dass die EU durch die Berlin-Plus Vereinbarung bei autonomen Operationen auf NATO-Planungskapazitäten zurückgreifen kann und dass Operationen von nationalen Hauptquartieren geleitet werden können. Mitten in den Streitigkeiten und Verwerfungen um den Irak-Konflikt, bei dem Europa gespalten war und viele schon vom Ende des europäischen sicherheitspolitischen Projekt redeten, kam das Thema dann schlagartig auf die Agenda. Bei einem Treffen zwischen den deutschen, französischen, belgischen und luxemburgischen Regierungschefs in Brüssel im April formulierten die Staatenlenker die Idee der Entwicklung eines europäischen Hauptquartiers im belgischen Tervuren. Pikant war dabei natürlich neben dem Timing die Tatsache, dass die vier stärksten Widersacher einer Intervention im Irak diesen Vorschlag zu genau diesem Zeitpunkt vorstellten. Die Zusammenkunft und der Vorschlag erhielten sowohl in den Medien wie auch in der gesamten europäischen und transatlantischen politischen Landschaft viel Aufmerksamkeit und sorgte für sehr kontroverse und hartnäckige Diskussionen. Das oftmals als „Pralinengipfel“ verspottete Treffen schlug im Hinblick auf den zu dieser Zeit stattfindenden Verfassungskonvent verschiedene Veränderungen innerhalb der ESVP vor. Unter anderem waren dies die Errichtung einer Verteidigungsunion, die Einführung einer Solidaritätsklausel und die Nutzung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit.⁷⁴⁸ In Bezug auf eine eigenständige operative Planungsfähigkeit ist folgende Passage von Belang:

“As to EU-led operations without recourse to NATO assets and capabilities, and expanding on the different proposals made within the Convention, we believe we must improve EU capabilities with regard to operational planning and conducting operations while avoiding useless duplications and competition between national capabilities. To this end, we propose to our partners the creation of a nucleus collective capability for planning and conducting operations for the European Union. (...) In this spirit and until such a capability will have been created by the European Union, interested states will establish a nucleus of a collective capability which, instead of national means, they would make available to the EU for operational planning and command of EU-led operations without recourse to NATO assets and

⁷⁴⁸ Die Initiative zur Einrichtung eines europäischen Hauptquartiers ging dabei von dem belgischen Premierminister Verhofstadt aus. In Zusammenarbeit mit dem Kabinett haben die Belgier und die Franzosen das

capabilities. Such a pooling of resources would avoid national duplications and significantly improve interoperability. The decision on the creation of such a capability could be taken by the end of the year with all the interested states, with a view to its installation in Tervuren during the summer of 2004"⁷⁴⁹.

In der Wahrnehmung vieler europäischer Partner kam dieser Vorstoß, der vorrangig von dem belgischen Premierminister Verhofstadt vorangetrieben wurde, zur Unzeit und wurde von vielen zudem als anti-amerikanisch und gegen die NATO zielend verstanden. Darüber hinaus waren viele europäische Partner über die Zusammensetzung verärgert, da neben den vier teilnehmenden Staaten keine anderen Mitgliedsstaaten bei dem Treffen anwesend waren.⁷⁵⁰ Kritik gab es auch von Seiten der NATO und der amerikanischen Regierung. Die vier Teilnehmer des Treffens hingegen bemühten sich zu versichern, dass die Initiative keinesfalls gegen die NATO gerichtet sei und nichts mit den aktuellen Differenzen in der Irak-Frage zu tun hätte.

Trotz aller Kritik an dem Treffen ging von diesem dennoch ein Impuls aus, der zu einem weiteren Nachdenken über operative Planungsfähigkeiten der EU führte. Nach dem Vierertreffen in Brüssel bemühten sich die Franzosen Großbritannien von dem Vorhaben zu überzeugen und sie in Verhandlungen einzubeziehen. Die Briten sind dann vor allem deswegen in die Verhandlungen eingestiegen, um die „Tervuren-Idee“ zu verhindern und um Einfluss in den gestarteten Prozess zu erhalten.⁷⁵¹ Vor allem aufgrund des Wunsches der Briten wurde das Projekt dann nur zwischen den drei großen Staaten auf höchster Ebene verhandelt und sollte erst zu einem sehr späten und

Konzept dann vor dem Vierergipfel vorbereitet. Interview, Paris 2006.

⁷⁴⁹ Pressemitteilung, "Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxemburg and Belgium on European Defence - Conclusions", Brüssel, 29. April 2003. Siehe für den gesamten Text http://www.auswaertigesamt.de/www/en/ausgabe_archiv?archiv_id=4389 und Missiroli (2003), S. 76 ff.

⁷⁵⁰ Die *Financial Times* zitiert einen niederländischen Diplomaten in diesem Zusammenhang wie folgt: „This is a very wobbly summit-like gathering. It is bad on timing, bad on content and bad on the participating states.“ *Financial Times*, 27. April 2003. Die Zusammensetzung und die Beteiligung an dem Treffen sorgten für viel Diskussionsstoff. Nachdem selbst Deutschland und Frankreich kurz vor dem Treffen von dessen Sprengkraft eingeschüchtert wurden, wurde versucht andere Mitgliedsstaaten sowie auch den HR Solana zu dem Treffen einzuladen. Allerdings sagten alle nachträglich Eingeladenen ab, sodass es letztendlich bei den nur vier beteiligten Staaten blieb. Siehe dazu unter anderem *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. April 2003 und *Süddeutsche Zeitung*, 29. April 2003.

⁷⁵¹ Interviews, Brüssel und Paris 2005-2006. Ein französischer Diplomat beschreibt den Ablauf dabei wie folgt: „Wir haben dann sehr früh erkannt, dass wir die Briten überzeugen und an Bord holen mussten. Das ging dann zum Teil nach der Logik: wollt Ihr, dass der Zug ohne Euch abfährt und ihr keinen Einfluss auf die Planungen habt? Die Briten handelten dann gemäß des Prinzips 'If you cannot stop it, join it'. Die Tervuren-Idee haben wir dabei als ein Mittel gewählt, um Diskussion über das Thema zu lancieren und um Bewegung in die Sache zu bringen. Das provokante und schwierige Vorgehen war eine ganz bewusste Wahl!“

finalen Zeitpunkt nach Brüssel gegeben werden.⁷⁵² Die französische Seite versuchte dabei Großbritannien klar zu machen, dass das Vorhaben nicht gegen die NATO, sondern ausschließlich zur Stärkung der ESVP vorgesehen war.⁷⁵³

Bei einem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister in Rom am 29. August präsentierte Großbritannien seine allgemeine Sichtweise zu den Planungskapazitäten der EU in Form eines *non-papers*. Dieses Papier - das von dem britischen Außen- und Verteidigungsministerium auf Bitten der italienischen Ratspräsidentschaft entwickelt wurde - behandelte verschiedene allgemeine Ideen über die Weiterentwicklung der EU, Vorschläge zu den NATO-ESVP Beziehungen und die folgende Passage über EU-Kapazitäten zur Durchführung von EU-Operationen:

"ESDP's key assets are: NATO'S machinery, to which the EU has automatic access; national HQs, capable of multinationalisation; and the EUMS strategic capacity. To develop this collective EUMS capacity, the UK proposes the creation of a dedicated EU planning cell at SHAPE, primarily to contribute to planning in the pre-decisional phase: working to DGEUMS, but operating transparently within SHAPE in its wider European role, including as reflected in DSACEUR's responsibilities. Work under way includes identifying and training "primary augmentees", expert personnel who would be available to go to any national HQ acting as an EU OHQ. An EU cell at SHAPE could also play a role here. Augmentees enable all Partners to contribute experienced personnel directly to the operational level of command, while preserving the core role of a 'live' national HQ in an EU OHQ. We see this as fundamental to the successful command and conduct of an operation. For this reason and given the cost and duplication involved in a permanent structure, the UK would not support a separate OHQ solely for autonomous EU operations"⁷⁵⁴.

Bei einem Gipfeltreffen zwischen dem deutschen Bundeskanzler Schröder, dem britischen Premierminister Blair und dem französischen Staatspräsidenten Chirac in Berlin im September 2003 verkündeten die drei Staatenlenker dann einen ersten gemeinsamen Verhandlungsdurchbruch in der sensiblen Frage, da sich Tony Blair der

⁷⁵² Ein an den Verhandlungen beteiligter Diplomat fasst dieses Verlangen der Briten zusammen: "Die Briten haben gesagt: 'davon soll die europäische Ebene erstmal die Finger lassen; lasst uns drei das zusammen machen'. Es war einfach ein zu heikles und sensibles Thema, um das auf Brüsseler Ebene und mit allen Mitgliedsstaaten auszuhandeln". Interview, Brüssel 2005.

⁷⁵³ "Wir machten immer wieder klar, dass man etwas errichten soll, das die Dimensionen von Artemis leiten kann. In diesem Zusammenhang war natürlich auch die parallele Entwicklung des Battle Group Konzepts wichtig und wir wollten mögliche Operationen mit der Zelle neutraler und europäischer machen, wenn es keine Führungsnation gibt." Interview, Paris 2006.

französisch-deutschen Position annäherte und die Möglichkeit einer eigenständigen Planungsfähigkeit der EU nicht mehr ausschloss.⁷⁵⁵ Auf Basis dieser grundlegenden Annäherung gingen die detaillierten Verhandlungen über die genaue Form eigenständiger Planungsfähigkeiten zwischen den drei Staaten weiter und die drei näherten sich einem Kompromiss immer weiter an. Die Verhandlungen, die auf höchster Ministerienebene stattfanden, wurden dann bei einem trilateralen Treffen hoher Beamter am 26. November finalisiert⁷⁵⁶ und am 29. November 2003 stellten Großbritannien, Frankreich und Deutschland bei einem EU-Außenministertreffen in Neapel den Durchbruch ihrer trilateralen Verhandlungsergebnisse zur Errichtung einer eigenständigen Planungsfähigkeit in Form eines gemeinsamen Dokuments vor:

"[...] we propose that a small EU cell should be established at SHAPE and to invite NATO to establish liaison arrangements at the EUMS. It will also ensure full transparency between EU and NATO embodying their strategic partnership in crisis management. We also propose to enhance the capacity of the EUMS to conduct early warning, situation assessment and strategic planning through the establishment within the EUMS of a cell with civil/military components. It will in particular:

- Link work across the EU on anticipating crises, including opportunities for conflict prevention and post-conflict stabilisation;
- Assist in planning and co-ordinating civilian operations;
- Develop expertise in managing the civilian/military interface;
- Do strategic advance planning for joint civil/military operations;
- Reinforce the national HQ designated to conduct an EU autonomous operation.

Regarding the conduct of autonomous EU military operations, the main option for this will be national HQs, which can be multi-nationalised for the purpose of conducting an EU-led operation. In certain circumstances, the Council may decide, upon the advice of the Military Committee, to draw on the collective capacity of the EUMS, in particular where a joint civil/military response is required and where no national HQ is identified.

Once such a decision was taken, the civilian/military cell in the EUMS would have responsibility for generating the capacity to plan and run the operation. This would not be a standing HQ. Rather it would

⁷⁵⁴ British Non-Paper 'Food for Thought', Informal Meeting of EU defence ministers, Brussels, 29. August 2003. Gedruckt in Missiroli (2003), S. 204 ff.

⁷⁵⁵ "An internal document approved by the three leaders in Berlin said: 'The European Union should be endowed with a joint capacity to plan and conduct operations without recourse to Nato resources and capabilities. Our goal remains to achieve such a planning and implementation capacity either in consensus with the 25 [member states] but also in a circle of interested partners.'" Siehe *Financial Times*, 21. September 2003. Siehe außerdem zu dem trilateralen treffen *Financial Times Deutschland*, 22. September 2003 und *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22. September 2003.

⁷⁵⁶ Siehe *Financial Times Deutschland*, 27. November 2003 und *Financial Times*, 28. November 2003.

be a capacity rapidly to set up an operations centre for a particular operation. The centre would operate separately from the strategic role of the EUMS, under a designated Operation Commander. This would require the necessary resources, including augmentation personnel, to be made available at short notice, by the EUMS and member states. A core staff, essentially 'double hatted' from the EUMS, would be required to maintain the necessary level of readiness. To that effect the personnel of the EUMS could be reinforced, if necessary.

In the light of the lessons learned, further developments of the scope or nature of this capacity could be examined. It would require further decision by the Council"⁷⁵⁷.

Es ist ganz deutlich, dass dieses Papier und diese Vorschläge ein Kompromiss zwischen der Initiative des „Pralinen-Gipfels“ im April und des von Großbritannien vorgestellten *non-papers* im August sind. Dabei wurde die entscheidende Kompromissformel gefunden, indem die EU zum einem aktivierbare Planungsfähigkeiten im EUMS erhält und indem zum anderen eine europäische Planungsfähigkeit in SHAPE eingerichtet wird. Diese trilateralen Verhandlungsergebnisse zur Errichtung der zivil-militärischen Zelle, die bei der „Klausurtagung“ in Neapel vorgestellt wurden, erreichten damit die EU-Ebene.

Die Präsidentschaft übernahm das in Neapel vorgestellte deutsch-englisch-französische Dokument im genauen Wortlaut und stellte es dem beim Europäischen Rat im Dezember 2003 als „Presidency's document entitled 'European defence: NATO/EU consultation, planning and operations'“ vor.⁷⁵⁸ Das Dokument wurde vom Rat angenommen und der Rat beauftragte den HR Solana in den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft dann mit der Fortentwicklung des Konzeptes:

“The European Council welcomed the Presidency's document entitled 'European defence: NATO/EU consultation, planning and operations'. The Secretary-General/High Representative is invited to propose the necessary measures for:

– improvement of the preparation of European Union operations having recourse to NATO assets and capabilities, in accordance with the guidelines contained in the reference document;

⁷⁵⁷ Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom: “European Defence: NATO/EU consultation, Planning and Operations”, Neapel, 29. November 2003. Abgedruckt in Missiroli (2003), S. 283-284.

⁷⁵⁸ Das Dokument ist im Annex der Präsidentschaftsschlussfolgerungen angehängt. Zudem abgedruckt in Missiroli (2003), S. 322-323.

– establishment of a cell with civil/military components to meet the objectives and comply with the principles set out in that document.

These measures should enter into force as early as possible in 2004⁷⁵⁹.

Daraufhin wurde in den Brüsseler Gremien unter der Anleitung von Solana an der Koordinierung und Fortentwicklung des Konzeptes gearbeitet. Dabei waren wieder einmal zahlreiche Gremien und Akteure beteiligt und es zirkulierten viele Ideen und *draft papers* zwischen den verschiedenen Ratsakteuren.⁷⁶⁰ Vorrangig ging es nach wie vor um die genaue Größe und Zusammensetzung der Zelle, die Örtlichkeit, die genaue institutionelle Zuordnung, die Finanzierung und die genaue Art der Anbindung an SHAPE.

Im Februar 2004 begannen weitere Konsultationen über das weitere Vorgehen und im März 2004 diskutierte das PSK einige der ersten von Solana präsentierten Vorschläge zur Umsetzung des Ratsbeschlusses zur Errichtung der zivil-militärischen Planungszelle. Dabei ging die Diskussion im Allgemeinen weiterhin um die oben genannten offenen Punkte und es wurde beschlossen, dass das Ratssekretariat diese Fragen klären solle, bevor das PSK über die genaue Zusammensetzung und den genauen Aufgabenbereich der Zelle diskutieren würde. Außerdem beauftragte das PSK das EUMC und CIVCOM mit der Erstellung von Ratsschlägen zu dem Projekt.

Bei einem informellen Treffen der Verteidigungsminister am 6. April in Brüssel stellte Solana weitere Ergebnisse seiner Planungen vor. Dabei unterstrich er, dass weit reichende Fortschritte in den Planungen gemacht wurden und dass er zuversichtlich sei, bis zum Ratstreffen im Mai genaue *terms of reference* zur EU-Zelle in SHAPE, zur

⁷⁵⁹ European Council Brussels, 12-13 December, Presidency Conclusions, S. 23. Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/78364.pdf.

⁷⁶⁰ Ein hochrangiger Militär der EU beschreibt dies wie folgt: "Zu dieser Zeit kam der *Brainstorming* Prozess zwischen den ganzen ESVP-Gremien in Gang und viele Papieren wurden zirkuliert. Neben vielen anderen Akteuren waren daran vorrangig Feith [Stellvertretender Generaldirektor GD E], Serrano [Direktor Direktion Zivile Krisenbewältigung, DG E] und Schuwirth [Vorsitzender des EUMS] beteiligt. Grundlagen waren natürlich auch das Papier Großbritanniens und das Papier der Präsidentschaft, das auf dem Kompromiss der großen Drei beruhte. Alles in allem aber zirkulierte soviel, dass es zum Teil ein wenig verwirrend war. Dabei gab es nach wie vor viele verschiedene Interpretationen zwischen der defensiven UK-Position und den weiter reichender Plänen der Franzosen." Interview, Brüssel 2005.

NATO-Liaison zum EUMS und zur zivil-militärischen Zelle innerhalb des EUMS vorstellen zu können.⁷⁶¹

Bei einem weiteren Treffen der EU-Verteidigungsminister im Rahmen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 17. Mai 2004 stellte der Hohe Repräsentant der GASP dann konkrete Ergebnisse zur Umsetzung des von der Präsidentschaft präsentierten Dokumentes vor. Dabei unterstrich er, dass die Grundlagen der Zelle bereits seit einigen Monaten klar seien und dass nun vor allem noch Details zwischen den zivilen und militärischen Elementen und Fragen der institutionellen Anbindung geklärt werden müssten.⁷⁶²

Der Europäische Rat vom 17. Juni 2004 begrüßte dann in den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft den vom HR Solana vorgestellten Report zu dem Fortgang der Planungen zur Entwicklung der zivil-militärischen Zelle und beauftragte diesen, daran weiterzuarbeiten:

„The European Council welcomed the report by the Secretary-General/High Representative on the progress so far in taking forward the proposals in the document ‘European defence: NATO/EU consultation, planning and operations’, which was welcomed by the European Council in Brussels in December 2003. The European Council reaffirmed the importance of these measures coming into force as soon as possible and of the necessary resources being provided as a matter of priority. The European Council agreed to take forward work on the establishment of a civilian/military cell within the EU Military Staff, as set out in the abovementioned report, and agreed that the cell should begin its work at the latest by the end of this year. The European Council agreed to take forward work on the establishment of a small EU cell at SHAPE and NATO liaison arrangements with the EUMS, as set out in the abovementioned report, and invited the SG/HR to contact the NATO Secretary-General with the aim of securing early agreement, entering into force by the end of this year.

Auch wenn die Brüsseler Gremien unter der Anleitung Solanas beteiligt waren, seitdem das Vorhaben nach dem Europäischen Rat im Dezember 2003 ein formelles EU-Projekt wurde, blieb die entscheidende Führung und Beschlussfassung um die Errichtung der zivil-militärischen Zelle vorrangig in den Händen der drei großen Mitgliedsstaaten. In

⁷⁶¹ Siehe “Informal meeting of defence ministers, Summary of the remarks by Javier Solana”, Brüssel, 06 April 2004. Abgedruckt in *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 46–47.

hochrangigen Verhandlungen verhandelten diese die Details und die genaue Aufgabenstruktur der Zelle, während das Ratssekretariats und Solana vorrangig die Koordinierung des Projektes, die Vereinfachung der Verhandlungen und die Unterrichtung der anderen Mitgliedsstaaten übernahmen.⁷⁶³

Nach dem langen Streit und den zähen Verhandlungen um ein operatives Hauptquartier der EU einigten sich die Mitgliedsstaaten schlussendlich - basierend auf den hochrangigen Verhandlungen zwischen den drei großen Mitgliedsstaaten und dem begleitendem Input sowie der Koordinationsarbeit einiger Brüsseler ESVP-Gremien unter der Anleitung des HR Solana - im Mai 2005 auf die Errichtung dieser Zelle.⁷⁶⁴

Die Zelle soll bereits bestehende EU-Fähigkeiten vernetzen und Aufgaben im Rahmen von *Early Warning* und *Strategic Advance Planning* wahrnehmen. Neu ist auch der Ansatz, zivile Elemente in die Zelle zu integrieren und so ein von Anfang an aufeinander abgestimmtes Vorgehen zwischen militärischen und zivilen Komponenten in ESVP-Operationen sicherzustellen. Die neue Zelle ist zugleich ein möglicher Nukleus eines geplanten EU-Operationszentrums im EU-Militärstab und sie soll hauptsächlich Führungsaufgaben bei zivil-militärischen EU-Operationen übernehmen, bei denen die NATO nicht beteiligt ist und kein nationales Hauptquartier zur Verfügung steht. Außerdem wurde im Rahmen der Entwicklung der zivil-militärischen Zelle eine EU-Zelle im militärischen Hauptquartier der NATO, SHAPE eingerichtet, sowie ein NATO-Verbindungsteam bei der EU installiert.

Die zivil-militärische Zelle ist seit Mitte des Jahres 2005 operativ und besteht permanent aus zwei Abteilungen: einer strategischen Planungsabteilung und einer *Operations Centre* Abteilung. Während dieser Kern im „Ruhezustand“ aus ca. 25

⁷⁶² Siehe dazu *Meeting of Defence Ministers, Summary of the Remarks made by Javier Solana*, Brüssel, 17. Mai 2004. Abgedruckt in *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 73-74.

⁷⁶³ Interviews, Brüssel, Paris, London und Berlin, 2004-2006. Ein hoher Ratsbeamter begründet dies wie folgt: „Das war einfach eine wichtige *question of ownership*. Denn selbst wenn die großen Drei etwas unter sich entscheiden und die anderen auch damit einverstanden sind, ist es wichtig, dass die anderen Staaten informiert werden und somit in gewissem Umfang informiert sind. Denn auch wenn sie keine Entscheidungen treffen, können sie so zumindest zum Teil ihre Meinung kundtun und stehen der Führung der Drei entspannter gegenüber.“

⁷⁶⁴ Beschluss 2005/395/GASP des Rates vom 10. Mai 2005 zur Änderung des Beschlusses 2001/80/GASP zu Einsetzung des Militärstabs der Europäischen Union. Siehe http://europa.eu.int/lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_132/l_13220050526de00170024.pdf.

Leuten besteht, die sich mit strategischer Planung befassen, ist ein konkretes Muster und ein konkreter Zeitplan für den Aktivierungsprozess der zivil-militärischen Zelle zur Leitung von Missionen vorgesehen. Dabei kombiniert das *Operation Center* die politisch-strategische und die militärisch-strategische Ebene und muss auf Knopfdruck aktiviert werden können, um Missionen zu leiten. Wenn diese Aktivierung durch einen Ratsbeschluss vorgenommen wird, wird der permanente Kern mit Personal aus den nationalen Hauptquartieren, aus dem EUMS und dem Ratssekretariat verstärkt, um die strategische Leitung einer Operation zu übernehmen. Bei diesem Aktivierungsprozess kann die zivil-militärische Zelle auf insgesamt bis zu 89 Leuten zur Leitung von Missionen ausgebaut werden.

V.5 Die Europäische Verteidigungsagentur

Auch die im Juli 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur⁷⁶⁵ ist ein Schlüsselprojekt in der Weiterentwicklung der ESVP. Darüber hinaus ist der Beschlussfassungsprozess zur Entstehung der Agentur für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit besonders relevant. Auch der Errichtung der EDA ging eine französisch-britische Initiative voraus und die Grundlinien der Agentur wurden auf höchster nationaler Ebene ausgehandelt. Nachdem allerdings in den grundlegenden Fragen Einigkeit erlangt wurde, war das weitere Vorgehen stark brüsselbasiert und den Brüsseler Gremien kam bei der Finalisierung des Vorhabens eine recht unabhängige Schlüsselfunktion zu.

Bereits in frühen Tagen der europäischen Integration gab es verschiedene Überlegungen und Bemühungen, auch die Zusammenarbeit in der Rüstungspolitik der Mitgliedsstaaten zu koordinieren oder gar zu integrieren, um Synergieeffekte zu erreichen und um die militärischen Fähigkeiten der Staaten zu verbessern. Selbst in dem Vertrag von Maastricht wird die Möglichkeit der Errichtung einer europäischen Rüstungsagentur in einer angehängten Erklärung angesprochen.⁷⁶⁶ Aufgrund der Sensibilität einer möglichen Kooperation im Rüstungssektor und vieler nationaler

⁷⁶⁵ Fortfolgend EDA (European Defence Agency).

Befindlichkeiten (die natürlich nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich bedingt waren und sind) geschah in diesem Bereich aber abgesehen von einigen ad-hoc Initiativen und Projekten außerhalb des EU-Rahmens nicht viel Substanzielles.⁷⁶⁷ Seit dem Beginn der ESVP im Jahre 1999 kam dann Bewegung in Überlegungen über eine europäische Koordination der Rüstungsentwicklung und im Europäischen Konvent, der einen Vertrag über eine Verfassung für Europa entwarf, wurden diese in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 konkretisiert.⁷⁶⁸

Auf dem bereits erwähnten französisch-britischem Gipfeltreffen in Le Touquet zu Beginn des Jahres 2003 nahmen Frankreich und Großbritannien diese Gedanken auf und präzisierten die Idee einer Agentur, um die Entwicklung von militärischen Fähigkeiten besser zu koordinieren und zu stärken. Um dieses Ziel im Rahmen des Helsinki Headline Goals zu erreichen, schlugen Premierminister Blair und Präsident Chirac vor:

„To support this, an intergovernmental defence capabilities development and acquisition agency could be established in the EU. The intention would be to ensure that the capabilities required for current and future ESDP missions are defined accurately through the Capability Development Mechanism and introduced into service as efficiently and cost-effectively as possible. The objective of the agency would

⁷⁶⁶ „Zu den sonstigen Vorschlägen, die weiter geprüft werden, gehören: verstärkte Rüstungskoooperation mit dem Ziel der Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur“. Siehe Vertrag über die Europäische Union, Erklärung zur Westeuropäischen Union.

⁷⁶⁷ Neben einigen Kooperationen in konkreten Projekten im Rüstungsbereich (zum Beispiel das Transportflugzeug Airbus A400M und der Kampfflugzeug Eurofighter) sind in diesem Zusammenhang OCCAR (Organisation Conjointe de coopération en matière d'armement) zwischen Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien und Belgien sowie LoI (Letter of Intent) zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Schweden. Siehe für eine Übersicht über diese Projekte und eine Chronologie der europäischen Zusammenarbeit im Rüstungssektor und -fragen Masson (2003).

⁷⁶⁸ In diesem Zusammenhang waren vor allem eine französisch-deutsche, eine französisch-britische und eine englisch-britische Erklärung im Konvent von Bedeutung. Siehe dazu ebenfalls Masson (2003) sowie den Schlussbericht der Gruppe VIII "Verteidigung" des Europäischen Konvents, Brüssel, 16. Dezember 2002. Darin wird heißt es: „Die Entwicklung der Fähigkeiten geht Hand in Hand mit einer Entwicklung der Rüstung. Vor diesem Hintergrund wurde der Vorschlag, auf zwischenstaatlicher Ebene eine europäische Agentur für Rüstung und strategische Forschung zu errichten, von einem Großteil der Gruppe unterstützt. Diese Agentur hätte in erster Linie die Aufgabe, den operativen Bedarf zu decken; zu diesem Zweck müsste sie eine abgestimmte Beschaffungspolitik der Mitgliedstaaten fördern sowie die verteidigungstechnische Forschung, auch auf dem Gebiet der militärischen Weltraumsysteme, unterstützen. In diese Agentur wären die zwischen einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden engeren Rüstungskoooperationen (OCCAR, LoI), unter europäischem Etikett' einzugliedern. Außerdem müsste die Agentur den Auftrag haben, die industrielle und technologische Grundlage des Verteidigungssektors zu stärken. Sie sollte zudem die relevanten Teile der Zusammenarbeit, die die meisten Mitgliedstaaten im Rahmen der WEAG entwickeln, übernehmen“ und es werden Modalitäten zur Beteiligung einer solchen Agentur vorgestellt. Siehe <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00461d2.pdf>.

therefore be to promote a comprehensive approach to capability development across all EU nations. To this end, the agency would have the following roles:

- The identification of the qualitative and quantitative objectives set out above, and evaluation of capabilities against them; efficient procurement; coordination of defence research and technology; harmonisation of military requirements; promotion of multinational solutions to fill identified capability gaps; management of cooperative programmes on the basis of the development and progressive enlargement of OCCAR; strengthening of an internationally-competitive defence industrial and technological base, drawing on procedures identified in the Letter of Intent Framework Agreement and through the provision of advice on the regulation of the armaments sector, e.g. adaptation of the Community Framework⁷⁶⁹.

Spätestens mit dieser Initiative war das Thema einer Agentur zur Koordinierung von Rüstung auf europäischer Ebene wieder konkret auf der Agenda. Am 21. Februar nahmen auch Italien und Großbritannien das Thema bei einem Gipfeltreffen in Rom auf und konkretisierten den Vorschlag weiter.⁷⁷⁰ Allerdings zielten alle diese Überlegungen zwar in die gleiche Richtung, aber abgesehen davon, dass die Agentur intergouvernemental sein sollte, gab es noch keine konkreten Vorstellungen über die genauen Aufgaben und die Beschaffenheit einer möglichen Agentur.

Bei dem Europäischen Rat im März 2003 nahmen die Schlussfolgerung der Präsidentschaft dann eine Mitteilung der Kommission⁷⁷¹ auf und ersuchten den Rat, die mögliche Errichtung eines „zwischenstaatlichen Amtes für die Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit und für die Beschaffung von Verteidigungsgütern“ zu prüfen:

“The European Council recognises the role that defence and security related R&D could play in promoting leading-edge technologies and thereby stimulate innovation and competitiveness; welcomes the Commission's Communication "Towards an EU Defence Equipment Policy"; invites the Council to analyse the role of defence R&D procurement in the context of the overall R&D activities in the Union,

⁷⁶⁹ Siehe „Franco-british summit declaration on strengthening european cooperation in security and defence“, Le Touquet, 4. Februar 2003, <http://www.diplomatic.gouv.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20030205.gb.html>

⁷⁷⁰ Italienisch-britisches Gipfeltreffen in Rom, 21. Februar 2003, *Declaration: Defence and Security*. Abgedruckt in Missiroli (2003), S. 40 ff.

⁷⁷¹ Mitteilung der europäischen Kommission: „Auf dem Wege zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“, KOM (2003) 113. Siehe <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/tyb/n26028.htm>.

including the possible creation by the Council of an inter-governmental defence capabilities development and acquisition agency”⁷⁷².

Bei dem Europäischen Rat in Thessaloniki im Juni 2003 unterstrichen die Regierungschefs dann:

“The European Council, following the 2003 Spring European Council, *tasks the appropriate bodies of the Council to undertake the necessary actions towards creating*, in the course of 2004, an intergovernmental agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments. This agency, which will be subject to the Council's authority and open to participation by all Member States, will aim at developing defence capabilities in the field of crisis management, promoting and enhancing European armaments cooperation, strengthening the European defence industrial and technological base and creating a competitive European defence equipment market, as well as promoting, in liaison with the Community's research activities where appropriate, research aimed at leadership in strategic technologies for future defence and security capabilities, thereby strengthening Europe's industrial potential in this domain”⁷⁷³.

Damit war das Projekt nach nationalen Initiativen in den europäischen Ratsgremien angelangt, die mit der Entwicklung der Agentur im Laufe des Jahres 2004 beauftragt wurden. Bereits nach einigen Wochen richtete COREPER durch einen Beschluss im September eine Vorbereitungsgruppe ein, um ein Konzept für die Errichtung der Agentur zu entwickeln.⁷⁷⁴ Diese Vorbereitungsgruppe entwickelte in Zusammenarbeit

⁷⁷² European Council, Brussels, 20-21 March, Presidency Conclusions, S. 15. Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/75136.pdf. Diese Aussage wurde beim Ratstreffen für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 19. und 20. Mai bestätigt. Da in dieser Sitzung aber nichts inhaltlich Neues hinzugefügt wurde, werde ich nicht weiter darauf eingehen. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass die Nationalen Rüstungsdirektoren zur Errichtung einer „zwischenstaatlichen Agentur für Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten und Beschaffung“ zur Zusammenarbeit aufgefordert werden. Siehe für Details 2509th Council Meeting on General Affairs and External Relations, Brüssel, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/75857.pdf.

⁷⁷³ European Council, Thessaloniki, 19-20 March, Presidency Conclusions, S. 19 (Hervorhebung nicht im Originaltext). Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf. Darüber hinaus hält auch der auf dem Rat vorgestellte Report der Präsidentschaft zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest: “The Council welcomed proposals and initiatives including also in the context of the Convention concerning an intergovernmental agency in this field within the EU.” Abgedruckt in Missiroli (2003), S. 156.

⁷⁷⁴ “An Ad hoc-Group to prepare the creation of the intergovernmental agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments [...] is herewith established [...]. The Ad hoc Preparation Group shall work in close coordination with the Political and security Committee, respecting the responsibilities given to the committee [...]” Decision of the committee of Permanent Representatives, Brüssel, 04. September 2003. Abgedruckt in Missiroli (2003), S. 208 ff.

mit dem PSK die Details der EDA, nachdem die Stichpunkte durch den Rat vorgegeben wurden.⁷⁷⁵

Einem ersten Report der Vorbereitungsgruppe mit den grundlegenden Aufgaben und Funktionen der Agentur⁷⁷⁶ stimmte im November 2003 der Rat für Allgemeine Abgelegheiten und Außenbeziehungen zu und beschloss eine Weiterentwicklung der Überlegungen:

„In this context, the Council endorsed the report on the Agency, annexed to these Conclusions, which constitutes the basis for carrying work forward. The Council adopted the decision creating the Agency Establishment Team, including its mandate, and invited the Secretary General/High Representative to implement that decision as soon as possible, with a view to the Team starting work in January 2004. The Agency Establishment Team should submit proposals to the Council, with a view to launching the activity of the Agency in the course of 2004” und “The Defence Ministers, within the Council, have the responsibility for the Agency, in support of the CFSP, the ESDP and European Defence Capabilities in general. Council decisions in relation to the work of the Agency shall be taken, after preparation by COREPER, the PSC and the relevant Council bodies, by the Council (GAERC) meeting in Defence Ministers composition. The Political and Security Committee will receive reports and provide guidelines on matters falling within the CFSP and the ESDP. The National Armaments Directors will, in a way to be defined, receive reports and contribute on issues of their competence in preparation of Council decisions”⁷⁷⁷.

Damit wurde die Vorbereitungsgruppe in ein formelles Agency Establishment Team (AET) umgewandelt, das unter der Leitung des HR Solana die notwendigen konzeptuellen Schritte zur Errichtung der Agentur unternehmen sollte. Das weitere Vorgehen zur Errichtung der Agentur wurde auch bei einem britisch-französischen Gipfeltreffen am 24. November in London begrüßt⁷⁷⁸ und ein Report der

⁷⁷⁵ Interview, Brüssel 2005.

⁷⁷⁶ Dieser *Report on the agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments* findet sich als Anhang in der Pressemitteilung des 2541st Council meeting External Relations, Brüssel, 17. November 2003, S.11 ff. Siehe

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/77930.pdf.

⁷⁷⁷ Ibidem. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass bereits viele Details zur Organisation, zur Aufgabe, zur Besetzung, zur Leitung etc. der Agentur beschlossen wurde, während die Beschlussfassungsmodalitäten explizit offen gelassen wurden: „*The decision making procedure of the Agency will have to be defined in the Joint Action establishing the Agency according to the subject matter of the decisions to be taken, reflecting the relevant Treaty provisions*”.

⁷⁷⁸ “The UK and France will continue to co-operate on: [...] the early establishment of the EU Agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments to drive forward, under the Council, the work of improving European defence capabilities and of defining a European capabilities and

Präsidentschaft, präsentiert auf dem Europäischen Rat im Dezember 2003, konkretisierte das weitere Vorgehen und vor allem die genaue Rolle des AET.⁷⁷⁹ Im Februar 2004 nahm das beschlossene AET unter der Leitung des HR Solana seine Arbeit auf und befasste sich vorrangig mit juristischen, finanziellen sowie administrativen Fragen und präzierte die genauen Aufgaben der zu errichtenden EDA. Das Team bestand aus zwölf Leuten, die zu einem großen Teil aus nationalen Verteidigungsministerien stammten, aber auch das Ratssekretariat war mit Personal beteiligt. Die Konzeptualisierung der Agentur auf Brüsseler Ebene fand dabei in Abstimmung mit dem EUMS, dem EUMC, DG E und CIVCOM statt.

Erste Ergebnisse der Arbeitsgruppe präsentierte Solana bei einem informellen Treffen der Verteidigungsminister am 6. April 2004 in Brüssel. Dabei weist er darauf hin

„The Agency Establishment Team began work in mid-February. I am grateful to all Member States who offered experts for the task. The Team is about a dozen strong, covering a good geographic spread of Member States” und “Success or failure is in your hands. I am convinced that the timelines can be met - but only if you, the Defence Ministers, put your weight behind the effort, and insist that self restraint is exercised all round, and that a spirit of compromise prevails”⁷⁸⁰.

Der zentrale Report, der ein entscheidendes Dokument in der Entwicklung der EDA ist, wurde am 28. April durch das *Agency Establishment Team* fertig gestellt. Dieser detaillierte Report konkretisiert den Zweck, die zukünftige Rolle, die genaue Struktur und die Arbeitsweise der Agentur.⁷⁸¹ Der HR Solana präsentierte diesen Report bei

armaments policy. Together we welcome the Council decision to create such an Agency, for the establishment of which our two countries called at Le Touquet. We look forward to the early setting-up of an implementation team to bring the Agency into its operational phase in the course of 2004. Early tasks for the Agency should include contributing to the development of the EU's next Headline Goal.” Franco-British Declaration on “Strengthening European Cooperation in Security and Defence”, London, 24 November 2003. Siehe http://www.ambafrance-uk.org/article.php?id_article=4689.

⁷⁷⁹ “The AET will be set up in January 2004 under the authority of the Secretary General High Representative. The Team will support the Council and its competent bodies in their work towards the establishment of the Agency. It will submit proposals to the competent Council bodies with a view to the adoption of the necessary decisions by the Council by June 2004. The Council will re-examine, and if deemed appropriate review the relevant constitutive texts relating to the Agency, in particular to bring them in line with the outcome of the IGC.” ESDP Presidency Report, European Council, Brüssel, 12. Dezember 2003. Siehe http://ue.eu.int/ucDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/78343.pdf.

⁷⁸⁰ Summary of the remarks by Javier Solana at the informal meeting of defence ministers. Brüssel, 5.-6 April. Siehe Ratsdokument S0097/04, <http://ue.eu.int/ucdocs/cmsUpload/79815%20-%20Solana.pdf>.

⁷⁸¹ Report by the Agency Establishment Team, abgedruckt in *EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Paper 75 (2005)*, S. 50 ff.

einem Treffen der Verteidigungsminister am 17. Mai.⁷⁸² Dabei kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und Großbritannien bezüglich der Finanzierung der Agentur und ihrer langfristigen Rolle, aber Solana erreichte eine wichtige und außergewöhnlich Maßnahme: es wurde beschlossen, die Mehrheit der Beschlüsse des Verwaltungsrats der Verteidigungsagentur durch Mehrheitsabstimmung zuzulassen.⁷⁸³ Am gleichen Tag begrüßte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen den Report des AET und beauftragte die entsprechenden Ratsgremien die Arbeit fortzusetzen und daran zu arbeiten, bis Juni eine Gemeinsame Aktion vorzubereiten, um die EDA durch einen legalen Akt einzusetzen:

„The Council took note of the proposals contained in the report from the Agency Establishment Team (AET), as submitted through the Ad Hoc Preparation Group. The Council commended the work of the AET in bringing well-prepared proposals to the Council in good time. *The Council welcomed the fact that, based notably on the work of the AET, there is now a good basis for further work in the process of establishing the Agency.* This should enable the Agency to achieve operational status by the end of 2004, in line with the mandate given by the European Council in Thessaloniki. The Council asked the relevant Council bodies to complete work on the draft Joint Action, so that the legal act establishing the Agency is adopted in advance of the June European Council. Key appointments should follow as soon as possible”⁷⁸⁴.

Auf Basis des finalen Reports des AET wurde die formelle Entscheidung und die politische Einigung zur Errichtung der EDA am 14. Juni durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen erlangt⁷⁸⁵ und durch die Gemeinsame Aktion des Rates am 12. Juli 2004 wurde die EDA eingerichtet.⁷⁸⁶ Danach sollte die Agentur bis zum Ende des Jahres vollständig ihre Arbeit aufnehmen.

⁷⁸² Summary of the remarks made by Javier Solana. Meeting of EU Defence Ministers. Brüssel. 17. Mai 2004. Siehe Ratsdokument S0133/04, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/80485.pdf.

⁷⁸³ *Financial Times*. 18. Mai 2004.

⁷⁸⁴ Pressemitteilung 2582nd Council Meeting General Affairs and External Relations. Brüssel. 17. Mai 2004, S. 9, Hervorhebung nicht im Originaltext. Siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80498.pdf.

⁷⁸⁵ „Recalling the Conclusions of the European Council in Thessaloniki and the Council decision of November 2003, the Council reached political agreement on a Joint Action to establish an agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments – to be known as the European Defence Agency. The Council noted that this timely agreement should enable the Agency, acting in support of the CFSP and the ESDP, to begin functioning by the end of the year.” Siehe Pressemitteilung zum 2591st Council Meeting General Affairs and External Relations. 14. Juni 2004, Luxemburg. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80952.pdf.

⁷⁸⁶ Council Joint Action 2004/551/CFSP, 12. Juli 2004. Siehe http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf.

Bis dahin gingen weitere Konkretisierungen des Arbeitsprogramms der Agentur weiter. Bei dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen im November 2004, verabschiedete der Rat Leitlinien zum Arbeitsprogramm der Verteidigungsagentur und billigte den Haushaltsplan der Agentur für 2005. Außerdem fand die zweite Sitzung des Verwaltungsrats der EDA im Rahmen der Ratstagung statt.⁷⁸⁷ Der Verwaltungsrat besteht aus dem HR Solana, der durch die Gemeinsame Aktion zum Leiter der Agentur ernannt wurde, den Verteidigungsministern der beteiligten Mitgliedsstaaten und einem Vertreter der Kommission. Auch der Verwaltungsrat stimmte dem Arbeitsprogramm, das konkrete Schritte zur genauen Arbeitsweise und Weiterentwicklung der Agentur im Jahre 2005 festlegt, zu.⁷⁸⁸

Damit hatte die EDA nach der ersten britisch-französischen Initiative im Februar 2003 nach anderthalb-jährigen Planungen Operationalität erlangt. Die Agentur umfasst nun ca. 80 Angestellte und steht unter der Leitung des Rates (zentral ist in diesem Zusammenhang der EDA-Verwaltungsrat). Der Brite Nick Witney wurde zum ersten Hauptgeschäftsführer der EDA ernannt, Javier Solana ist der Leiter der Agentur und die EDA besteht hauptsächlich aus vier Direktoraten, die sich mit den verschiedenen Aspekten der Fähigkeitsentwicklung befassen.⁷⁸⁹ Die Agentur, an der sich alle EU-Mitgliedsstaaten außer Dänemark beteiligen, hat vorrangig das Ziel, die materiellen Fähigkeiten Europas zu verbessern und eine strategische Führungsrolle bei der längerfristigen Planung militärischer Fähigkeiten auf Basis des ESVP-Bedarfs zu übernehmen. Dabei soll die Agentur dazu beitragen, die nationalen Rüstungsbemühungen zu bündeln, eine größere Kohärenz im Bereich der militärischen Forschung und der Rüstungszusammenarbeit sowie eine Festigung der verteidigungstechnologischen und industriellen Basis in Europa zu ermöglichen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Koordinierung der verschiedenen Fähigkeitsinitiativen

⁷⁸⁷ Pressemitteilung zum 2621st Council Meeting General Affairs and External Relations. Brüssel, 22. November 2004, siehe http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/82772.pdf.

⁷⁸⁸ Siehe *EDA Work Programme for 2005 approved by the Steering board on 22 November 2004*, <http://www.eda.eu.int/reference/cwp/cwp-2004-11-22.htm>.

⁷⁸⁹ Die vier Direktorate sind: *Capabilities Directorate, Research and Technology Directorate, Armaments Directorate, Industry & Market Directorate*. Für ein Organigramm der EDA und deren genaue Struktur siehe <http://www.eda.eu.int/edaOrgChart.htm>.

innerhalb der ESVP (ECAP, Headline Goal 2010, etc.) sowie die Einbeziehung der verschiedenen bisher bestehenden Bemühungen wie OCCAR und LoI.

Mit diesen detaillierten Analysen der einzelnen Etappen in der Beschlussfassung der fünf vorgestellten Fallstudien, ist es gelungen die Entscheidungsprozesse innerhalb der ESVP deutlich nachzuzeichnen und die Mechanismen der Beschlussfassung exemplarisch und genau darzustellen. Nach dieser empirischen Analyse werde ich die Ergebnisse dieser im nächsten Kapitel in Hinblick auf die Untersuchungsfragen der vorliegenden Arbeit bewerten.

Kapitel VI

Bewertung der empirischen Untersuchungen

VI.1 Die ESVP-Konstruktion

VI.2 Das ESVP-Entscheidungssystem

In diesem Kapitel wird eine Bewertung der empirischen Untersuchungen der ESVP-Konstruktion und des ESVP-Entscheidungssystems vorgenommen. Dabei werde ich versuchen, die gestellten Untersuchungsfragen und die formulierten Hypothesen zu beantworten und zu testen. Zuerst werde ich dabei im ersten Unterteil des Kapitels die empirische Analyse der ESVP-Konstruktion bewerten. Den Schwerpunkt des Kapitels werden jedoch die Bewertung und die Analyse der im vorherigen Kapitel durchgeführten Fallstudien ausmachen. Dabei werden die entwickelten Annahmen, die vorgestellten Theorien und die Untersuchungsfragen auf die Fallstudien im Besonderen und das ESVP-Entscheidungssystem im Allgemeinen angewendet.

Es sei vorwegnehmend noch einmal darauf hingewiesen, dass theoretische Vorüberlegungen natürlich immer ein Ausgangspunkt für die Durchführung empirischer Untersuchungen sind. Sie geben dem Untersuchenden Mittel und Herangehensweisen an die Hand, um die empirische Realität zu untersuchen und sie helfen bei der Formulierung von Untersuchungsfragen und Hypothesen. Man muss aber immer im Auge behalten, dass man aufgrund der Verwendung bestimmter Theorieansätze auch immer eine bestimmte Brille aufsetzt, mit der man diese empirische Realität betrachtet. Dieser theoriegeleiteten Perspektive muss man sich bei der Bewertung der Untersuchungsergebnisse bewusst sein, denn sonst kann die Basierung einer Untersuchung auf bestimmten Theorien zu verzerrten Wahrnehmungen, Ergebnissen, oder „sich selbst erfüllenden Vorhersagen“ führen. Auch wenn sich dies bei der Durchführung theoriegeleiteter empirischer Forschung in einem gewissen Maße nicht verhindern lässt, versuche ich dennoch dieses Dilemma soweit wie möglich zu vermeiden.

VI.1 Die ESVP-Konstruktion

Untersuchungsfragen / Theorien / Hypothesen

Es ist eindeutig so, dass die drei großen Staaten die entscheidenden Akteure in der Konstruktion der GASP im Allgemeinen, und der ESVP in der Periode von 1999-2001 im Besonderen waren. Wie die empirische Analyse gezeigt hat, waren Frankreich, Deutschland und Großbritannien federführend bei den entscheidenden *major turning points* (den Vertragsverhandlungen der Europäischen Ratsreffen von Köln bis Nizza), bei denen die Grundlagen und die institutionelle Beschaffenheit der ESVP entworfen und in die Europäischen Verträge aufgenommen wurden. Die formulierten Annahmen der vorliegenden Arbeit wurden also bestätigt, denn *state centrism* prägte größtenteils die ESVP-Konstruktion, und die Politiken und Präferenzen der drei großen Länder waren entscheidend. Diese Positionen und Präferenzen der großen drei wurden vorrangig von externen Faktoren geprägt, aber auch interne Faktoren, wie die strategische Kultur, der geschichtlicher Hintergrund sowie die jeweiligen Rollenkonzeptionen waren von Einfluss.

Die formulierte Hypothese, dass eine Interessenkonvergenz zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien zur Errichtung der ESVP geführt hat und dass diese Konvergenz durch ein Zusammenwirken von den dargestellten internen und externen Faktoren zu erklären ist, entspricht der empirischen Realität. Vor allem seit der beginnenden Errichtung permanenter Gremien der ESVP im Jahre 1999 entwickelte sich zwischen diesen Akteuren zudem eine zunehmende soziale Dynamik, bei der Ideen, Normen und Diskurse eine Rolle spielten und die die Interessen der Staaten beeinflussten. Wie die empirische Analyse des ESVP-Entscheidungssystem gezeigt hat und wie dessen Bewertung noch zeigen wird, setzte sich diese Bedeutung des sozialen Kontexts in der operationellen ESVP nach ihrer Institutionalisierung im Jahre 2001 noch fort und verstärkte sich.

Sicherlich ist ein intergouvernementaler Ansatz und in dessen Rahmen gerade der Liberale Intergouvernementalismus geeignet, die grundlegenden Entscheidungen in der Konstruktion der ESVP zu untersuchen zu und zu erklären. Denn bei der Konstruktion der ESVP in den Vertragsverhandlungen bis Nizza handelte es sich um „major steps

toward European integration“, nach deren Erklärung der LI strebt.⁷⁹⁰ Wie von der Theorieschule des LI angenommen, handelte es sich bei diesem Prozess um einen auf Vereinbarungen und Verhandlungen zwischen den souveränen Nationalstaaten beruhenden Prozess, der bei bilateralen Treffen und Europäischen Ratstreffen ausgehandelt wurde, und die Präferenzen der Mitgliedsstaaten standen im Vordergrund. Nach einem rationalistischen Verständnis werden diese Präferenzen exogen und von Interaktionsprozessen und institutionellen Einflüssen unabhängig formuliert und Normen und andere Beeinflussungen durch Institutionen spielen demnach keine Rolle, da die staatlichen Präferenzen statisch und fix sind. Während dies bei den anfänglichen Verhandlungen zur Errichtung der ESVP in gewissem Maße zutreffen mag, hat diese Erklärung große analytische Schwächen, wenn man ausschließlich sie anwendet. Bereits zu Beginn der ESVP-Konstruktion und erst recht mit einer zunehmenden Institutionalisierung, nahm nämlich die Bedeutung von Normen und Ideen in Fragen der sicherheitspolitischen Integration in Europa zu und die Präferenzen der Staaten wurden nicht exogen, sondern durch die Verhandlungen beeinflusst endogen gebildet. Neben den Verhandlungen prägen die reine EU-Mitgliedschaft und zahlreiche Interaktionen mit anderen Akteuren die Staaten und ihre Präferenzen und es ist eben keinesfalls so, dass „states form their preferences via some hermetic national process, then bring their interests to Brussels“⁷⁹¹ wie ein strikt intergouvernementaler Ansatz annimmt. Die Verhandlungen sind darüber hinaus kein neorealistisches *zero-sum game* bei denen es ausschließlich um machtrelevante Einflüsse geht und haben einen viel weiter reichenden sozialen Kontext.

Bereits seit dem in Pörschach formulierten Einschwenken des britischen Premierministers Tony Blair sorgte vor allem eine *epistemic community* aus leitenden Angestellten in den Verteidigungs- und Außenministerien in London und Paris in enger Zusammenarbeit für die schnelle Konzeption und Fortentwicklung der ESVP. Diese Leute waren federführend in der Institutionalisierung der ESVP und teilten zunehmend gemeinsame Herangehensweisen, Ideen und Überzeugungen (während dies vor allem auf bi- und trilateraler Ebene zwischen den großen drei Ländern zu beobachten war, nahm dieser Prozess im Verlaufe der Entwicklung der ESVP auch bei den anderen

⁷⁹⁰ Moravcsik (1998), S. 4; cf. Kapitel II.

⁷⁹¹ Sandholtz (1993), S. 3. Siehe Fußnote 354.

Staaten zu).⁷⁹² Es entstanden ein gemeinsamer Diskurs, eine starke Interaktion und gegenseitiges Verständnis zwischen den politischen Eliten, die mit der Entwicklung der ESVP befasst waren.⁷⁹³ Natürlich waren dabei die Interessen und Präferenzen der Mitgliedsstaaten zentral, aber darüber hinaus entstand eine Dynamik, die von herrschenden Normen, Ideen und dieser Interaktion geprägt war.⁷⁹⁴ In diesem Zusammenhang leisten auch bei dem Konstruktionsprozess der ESVP konstruktivistische und soziologische Ansätze Erklärungsmöglichkeiten, wo rein rationalistische Erklärungen Blindstellen haben. Um das gesamte Bild der ESVP-Konstruktion zu erfassen, muss man den institutionalisierten Rahmen sowie die Interaktion zwischen Ideen und Normen und nationalen Interessen analysieren. Im Falle der ESVP-Konstruktion waren solche soziale Faktoren von großer Bedeutung, da die in diesem Kontext entwickelten Ideen und Normen mit den Interessen der Staaten übereinstimmten und diese sich ergänzten. Konkret bedeutete das, dass die in der Errichtung der ESVP enthaltenen Ideen und Diskurse mit den Präferenzen der politischen Eliten, die für die Konstruktion der ESVP verantwortlich waren, übereinstimmte.

Ablauf der Konstruktion / Präferenzen der großen drei

Als Großbritannien und Frankreich auf dem Gipfeltreffen von St. Malo den Durchbruch zur Errichtung der ESVP erlangten, war klar, dass die erlangte Konvergenz dieser beiden Länder die Herangehensweise der EU an eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik grundlegend verändern würde. Die beiden Länder sind aufgrund ihres politischen und ihres militärischen Gewichts die natürlichen Führungsmächte in diesem Politikfeld und im Jahre 1999 gelang eine schnelle Europäisierung der in St. Malo gefassten Beschlüsse. Die bilaterale Initiative entwickelte eine immense Dynamik

⁷⁹² Ein französischer Diplomat dazu: „Das war eigentlich eine recht übersichtliche Anzahl von Leuten, die da entscheidend zusammenarbeiteten. Mit der Zeit entwickelte sich in diesem Zirkel durch den engen Zusammenarbeitsprozess natürlich immer mehr Vertrauen zu- und Verständnis füreinander. Das Interesse mit der sicherheitspolitischen Integration der EU etwas Erfolgreiches aufzubauen wurde zunehmend stärker bei allen Beteiligten.“ Interview, Paris 2006.

⁷⁹³ Howorth fasst dies wie folgt zusammen: „The teams of officials working on a new approach to European defence in the Ministries of Foreign Affairs (MFAs) and MoDs in Paris, London and Bonn/Berlin were getting to know one another, to generate something of a wavelength, and to speak a language which, while not identical, was at least mutually comprehensible.“ Howorth (2004b), S. 221.

⁷⁹⁴ Siehe dazu auch Howorth (2004b).

und sorgte dafür, dass die wachsende *Identität* einer europäischen Verteidigung auch in eine *Politik* der europäischen Verteidigung umgewandelt wurde.

Entscheidende externe Faktoren, die zu der St.Malo-Initiative und der schnellen Entwicklungsgeschwindigkeit der ESVP beitrugen waren die negativen Erfahrungen der Europäer in den Balkankriegen im Allgemeinen und im Kosovo im Besonderen.⁷⁹⁵ Den europäischen Staaten wurde damit immer deutlicher vor Augen geführt, dass im internationalen System nach dem Ende des Kalten Krieges immer mehr Situationen entstehen würden in denen eine EU ohne Verteidigungskomponente nicht in der Lage sein würde Einfluss zu nehmen. In engem Zusammenhang stand damit auch die veränderte Rolle der USA. Es wurde zunehmend sichtbar, dass sich die Vereinigten Staaten nicht mehr so intensiv wie zu Zeiten des Kalten Krieges um europäische Fragen und Interessen kümmern würden und dass sich die amerikanischen Interessen verlagert hatten. Die neue und zum Teil noch unklare Position bewegte vor allem Großbritannien zu dem Meinungswechsel, der eine europäische Integration in verteidigungspolitischen Fragen ermöglichte.⁷⁹⁶ Damit verbunden war bei allen Staaten das Bewusstsein, dass eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten vonnöten war und dass die ESVP in diesem Rahmen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und zu Sparpotenzialen bot.

Dabei gab es zwischen Frankreich und Großbritannien sehr unterschiedliche Motive zur Errichtung der ESVP. Nicht nur bei der Interpretation von Einzelfragen, sondern auch in grundlegenden Fragen gab es sehr unterschiedliche Bewertungen.⁷⁹⁷ Wie die empirische Analyse gezeigt hat, verliefen die Trennungslinien dabei entlang der altbekannten Positionen: während es Großbritannien um eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten

⁷⁹⁵ Zuspitzend benennt ein britischer Diplomat diese Tatsache: „Wenn man etwas übertreiben will, kann man sagen, dass Milosevic einer der wichtigsten Gründungsväter der ESVP war.“ Interview, Brüssel 2005.

⁷⁹⁶ Ein britischer Diplomat beschreibt dies wie folgt: „Gerade mit den schmerzhaften Erfahrungen der Balkankriege wurde klar, dass die Amerikaner in dieser neuen Welt neue Prioritäten setzen würden. In frustrierender Weise wurde das gerade uns Briten deutlich und diese Erfahrungen waren der zentrale Antrieb zur Errichtung der ESVP“. Auch ein französischer Diplomat stimmt dem zu: „Auf beiden Seiten wurde einfach klar, dass es so nicht weitergehen konnte. Die Leiden der Menschen im Balkan und die europäische Unfähigkeit zu handeln sorgte für den entscheidenden Umschwung bei den Briten und es wurde bewusst, dass in Zukunft noch mehr solcher Situationen entstehen würden und dass man sich für deren Lösung nicht mehr ausschließlich auf die USA verlassen konnte und wollte. Dazu wurde deutlich, dass das europäische EU-Integrationsprojekt eine militärische Komponente braucht und glaubwürdig und lebensfähig zu bleiben.“ Interviews, London 2004.

⁷⁹⁷ Siehe dazu im Detail Howorth (2000b). In dieser Analyse gibt der Autor einen genauen und signifikanten Überblick über die verschiedenen Fragen, in denen Frankreich und Großbritannien während und nach St. Malo übereinstimmen, und vor allem darüber und in welcher Form die beiden Länder Differenzen hatten.

ohne eine Schwächung der NATO (sondern vielmehr zur Stärkung der NATO) ging, strebte Frankreich vor allem nach einer möglichst autonomen Verteidigungskomponente der EU. Der starke gemeinsame Wille jedoch, eine Entwicklung in die Richtung einer verstärkten europäischen Handlungsfähigkeit zu starten, ermöglichte ein Überwinden der Differenzen und damit die in St. Malo getroffene Übereinkunft.⁷⁹⁸ Bedeutsam war auch die Tatsache, dass die Briten in einer verteidigungspolitischen Integration die Möglichkeit sahen, mehr Einfluss in dem europäischen Integrationsprozess und auf die europäischen Partner zu erlangen.⁷⁹⁹ Neben der Stärkung der europäischen militärischen Fähigkeiten war dies ein zentrales Anliegen der Briten. Die in St. Malo manifestierte Kehrtwende in der britischen Handlung ist kompatibel mit einer neo-realistischen Erklärung: Blair begann die Kooperation im verteidigungspolitischen Bereich aufgrund nationaler Interessen.⁸⁰⁰

Während Deutschland an der Vorbereitung der auf St. Malo getroffenen Beschlüssen kaum beteiligt war⁸⁰¹, trieb auch Deutschland danach die ESVP voran. Dies wurde vor allem an der proaktiven Rolle während der Präsidentschaft und beim Europäischen Rat in Köln im Jahre 1999 deutlich. Der zentrale Antrieb Deutschlands zur Errichtung einer verteidigungspolitischen Komponente der EU war die im Allgemeinen sehr integrationsfreundliche Haltung und das Streben nach einer Politischen Union. Von Bedeutung war außerdem, dass die ESVP einen geeigneten Bezugsrahmen für die

⁷⁹⁸ Ein britischer Diplomat dazu: „Es gab unglaublich viele verschiedene Interpretation und Interessen. Blair und Chirac setzten sich aber darüber einfach hinweg, ignorierten die Unterschiede und konzentrierten sich stattdessen auf Gemeinsamkeiten und geteilte Überzeugungen“. Interview, London 2004.

⁷⁹⁹ Dabei war vor allem das persönliche Interesse des neuen britischen Premiers, eine wichtige Rolle im europäischen Integrationsprozess zu spielen, von Belang. Alle Interviewten stimmten darüber ein, dass das Interesse Blairs daran ausschlaggebend war. So sagt ein britische Diplomat: „Gerade da Großbritannien bereits bei der gerade begonnen Währungsunion nicht dabei war, wollte Blair - auch aus persönlichem Interesse - dennoch eine wichtige britische Rolle in der EU aufrecht erhalten. Eine Führungsrolle in der europäischen Verteidigungspolitik, die ohne uns nicht möglich wäre, bot sich dabei natürlich an.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁰⁰ Cf. Howorth (2000b), S. 34ff.

⁸⁰¹ Deutschland war nur in informellem Wege daran beteiligt. Ein französischer Diplomat, der an der Vorbereitung und der Formulierung der St. Malo Erklärung beteiligt war, weist darauf hin: „Ende November haben wir die Deutschen getroffen und haben sie über den Ablauf der Planungen und Überlegungen mit den Briten seit Pörschach unterrichtet. Da Deutschland und Frankreich in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sehr ähnliche Ansichten hatten und haben, haben die Deutschen gesagt: ‚Handelt ihr das mal mit den Briten aus, wir werden dem dann folgen und beteiligen uns an der Weiterentwicklung‘.“ Ein anderer französischer Diplomat beschreibt dies wie folgt: „Deutschland war zwar interessiert, aber in den Verhandlungen nicht wirklich involviert. Natürlich wollten wir sie soweit wie möglich dabei haben, aber das alles lief ein wenig nach eine ‚Berlin erzählen wir das dann später‘-Ansatz ab. Interviews, London und Paris 2004-2005.

begonnene Reform der Bundeswehr und für die Restrukturierung der deutschen Rüstungswirtschaft darstellte.⁸⁰²

Alle drei Länder haben vor und während des Prozesses der ESVP-Entwicklung entscheidende Veränderungen durchgemacht, die in der Summe die notwendige Voraussetzung für die stattgefundene Interessenkonvergenz und die Konstruktionen der ESVP waren: Großbritannien gab seinen jahrzehntelangen Widerstand gegen eine europäische Verteidigungskomponente auf, Frankreich entspannte sein Verhältnis zur NATO und Deutschland begann einen Prozess der Normalisierung, was sein Verhältnis zu militärischer Gewalt und Operationen betrifft.⁸⁰³

Nach dem entscheidenden Durchbruch durch das Entstehen der britisch-französischen „Entente“ in europäischen Verteidigungsfragen nach St. Malo, beschleunigten ohne Zweifel vor allem die negativen Erfahrungen des Kosovo-Konfliktes die weitere Entwicklung in diesem Politikfeld.⁸⁰⁴ Während noch im ersten Irak-Krieg nur Frankreich und Großbritannien an den Kampfhandlungen beteiligt waren, haben mehrere EU-Staaten an der Intervention im Kosovo teilgenommen. Dies ist ein weiterer Indikator für die proaktivere Herangehensweise, die sich bei fast allen europäischen Staaten in den letzten 15 Jahren entwickelt hat und die sich natürlich auch in der Entwicklung der ESVP widerspiegelt und diese beeinflusst.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass es zwischen dem Erscheinen der sicherpolitischen Frage auf der europäischen Integrationsagenda nach Pörschach und dem fundamentalen Beschluss zur Institutionalisierung der ESVP in Nizza - wie in Kapitel IV im Detail dargestellt - noch viele und zahlreiche Verhandlungen und Auseinandersetzungen um die genauen Details und die Ausformulierung der ESVP gab. Auch wenn diese Überlegungen und Verhandlungen auf vielfältigen Ebenen und in vielen Foren stattfand, war die Führungsfunktion vor allem Großbritanniens und Frankreich und mit Abstrichen auch Deutschlands zentral. Vor allem zwischen St. Malo

⁸⁰² Cf. Janning (2000), S. 313.

⁸⁰³ Siehe zu der veränderten Rolle Deutschlands, seiner neuen Herangehensweise an den Einsatz militärischer Optionen und der Reform der Bundeswehr Breuer (2006).

⁸⁰⁴ Dies wurde in der empirischen Analyse in Kapitel IV deutlich und diese Ansicht wird in der gesamten Forschung geteilt.

und dem Ratsbeschlüssen in Köln wurden die wichtigsten Fragen und Eckpunkte von diesen Akteuren auf den höchsten politischen Ebenen verhandelt.⁸⁰⁵

VI.2 Das ESVP-Entscheidungssystem

In diesem zweiten Unterteil der Bewertung der empirischen Analyse des ESVP-Entscheidungssystems werde ich erst auf die untersuchungsrelevanten Punkte der konkreten Entschlussfassungen in den Fallstudien eingehen und die Bedeutung der jeweiligen Fallstudienobjekte für die gesamte ESVP und deren Zukunft bewerten. Basierend auf der Analyse der Fallstudien sowie auf weiteren Erkenntnissen aus den durchgeführten Interviews und Untersuchungen, werden im Anschluss allgemeinere Bewertungen des ESVP-Entscheidungsprozesses und der involvierten Gremien mit einem Fokus auf den theoretischen Überlegungen und Annahmen, sowie den Untersuchungsfragen und Hypothesen der vorliegenden Arbeit vorgenommen.

VL2.1 Das ESVP-Entscheidungssystem: Die Fallstudien

Fallstudie Artemis

Bei der Einsetzung der Operation Artemis, wurden aufgrund der Dringlichkeit der Anfrage zu einem EU-Einsatz fast alle formellen und normalerweise gebräuchlichen Verfahrenswege gebrochen oder übergangen.⁸⁰⁶ Wichtig ist auch, dass die Beschlussfindung im Falle von Artemis ein Beispiel für eine erfolgreiche Beschlussfassung innerhalb der ESVP war, obwohl die drei großen Staaten sich zu Beginn des Prozess nicht einig waren. Während Frankreich der hauptsächliche Initiator der Operation war, zögerte Großbritanniens anfangs und Deutschland war sogar strikt dagegen, eine EU-Mission in den Kongo zu entsenden. Neben individueller Überzeugungsarbeit kamen dann zwei Faktoren ins Spiel, die im Allgemeinen immer wieder einen entscheidenden Einfluss im Beschlussfassungsprozess der ESVP haben.

⁸⁰⁵ Ein britischer Diplomat, der daran beteiligt war, erinnert sich: "Mit koordinierender Hilfe der deutschen Präsidentschaft war die Konkretisierung der St. Malo-Initiative bis zum Ratstreffen in Köln in den Händen Großbritanniens und Frankreichs. Das geschah auf dem Level der Staatsoberhäupter und der Politischen Direktoren der Außenministerien. Da Frankreich und Großbritannien die *stakeholders* des Prozesses waren und das ganze sehr transparent vor sich ging, hatten sie jedoch zu jeder Zeit die Unterstützung der anderen Länder. Zudem zeichnete sich schon da ab, was auch den weiteren Verlauf der ESVP bestimmen sollte: wenn Frankreich und Großbritannien eine Übereinstimmung finden, dann ist diese in der Regel auch für die anderen Staaten akzeptabel." Interview, Brüssel 2005.

⁸⁰⁶ Interview Brüssel, 2005.

Zum ersten entstand eine starke interne Dynamik, der sich letztendlich selbst die zweifelnden Mitgliedsstaaten nur schwerlich widersetzen konnten. Zum zweiten - und mit diesem ersten Faktor eng verbunden - wollten sich die zweifelnden Mitgliedsstaaten nicht in den Weg stellen, nachdem innerhalb des PSK und bei den europäischen Partnern eine Mehrheit für die Unterstützung zur Einsetzung der Mission bestand.⁸⁰⁷ Niemand will also - wie später genauer dargestellt - derjenige sein, der ein Projekt, das von der Mehrheit unterstützt wird, aufhält oder scheitern lässt. Man sucht stattdessen nach Lösungen, mit denen alle zufrieden sind, es herrscht ein gemeinsamer Geist, der nach Erfolg strebt. Neben diesen Faktoren war zusammengefasst entscheidend, dass die Befürworter des Projekts die Zweifler überzeugen konnten, dass die Mission gut für Afrika, die ESVP und die EU ist.

Zentral in dieser Überzeugungsarbeit war, wie in Kapitel V dargestellt, die sehr starke Rolle Frankreichs, das die Mission unbedingt im Rahmen der EU durchführen wollte. Frankreich sah die Möglichkeit, die erste autonome Operation der EU zu beginnen, womit ein für die ESVP sehr wichtiges symbolisches Signal gesendet werden konnte. Zudem bot sich die Möglichkeit, das Funktionieren der ESVP-Entscheidungsmechanismen und -gremien zu testen. Von grundlegender Wichtigkeit waren in diesem Zusammenhang auch der Einfluss und das initiative Handeln von einzelnen Personen in der Brüsseler ESVP-Maschinerie, deren allgemeine Bedeutung für die ESVP ich später noch beleuchten werde. Vor allem der HR Javier Solana und Claude-France Arnould, die Direktorin der Direktion VIII für Verteidigungsfragen im DG E des Ratssekretariats, unterstützten Frankreich und leisteten einen zentralen Beitrag zur Realisierung der Mission in der DRC.

⁸⁰⁷ Bei dieser Bewertung und Feststellung waren sich alle Interviewten auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene einig. Ein hochrangiger Mitarbeiter in den Brüsseler ESVP-Gremien fasst diese Faktoren wie folgt zusammen: „Wenn da einmal eine gewisse Dynamik reinkommt, dann ist für ein Land schon sehr schwer, sich zu widersetzen. Wenn bei den anderen Einigkeit besteht, dann möchte man in der Regel nicht derjenige sein, der sich dem Projekt in den Weg stellt und das Fortschreiten der ESVP verhindert. Diesen schwarzen Peter will halt eigentlich niemand haben und vor allem im PSK, das ja den Willen an einer erfolgreichen ESVP teilt, ist diese Logik von zentraler Wichtigkeit und ist immer wieder zu beobachten.“ Gerade im Fall der deutschen Haltung zu Artemis war dies der Fall: „Wir waren anfangs ganz klar dagegen, da uns die Mission zu anspruchsvoll und zu gefährlich erschien. Das haben wir auch deutlich gemacht im PSK, aber das Projekt entwickelte dann eine Dynamik, der wir uns nicht mehr widersetzen konnten. Die meisten wollten in den Kongo und die Planungen waren schon sehr weit fortgeschritten, da wollten wir nicht diejenigen sein, an denen es scheitert. Aufgrund der

Die Einsetzung der Artemis-Operation war zudem ein nahe liegender Schritt in der Entwicklung der ESVP seit St. Malo. Von zentraler Wichtigkeit ist darüber hinaus die Tatsache, dass die Entsendung der europäischen Mission nach den Verwerfungen um die Irak-Frage erlangt wurde und somit ein erfolgreicher Beweis der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU war. Außerdem war Artemis auch ein Beispiel für einen neuen Konsens in der EU, dass der Einsatz von militärischer Gewalt legitim ist, um europäischer Werte zu verteidigen.⁸⁰⁸

Der Erfolg und die positive Wirkung der Mission wurden von allen Beteiligten in der EU begrüßt. Neben dem Erfolg *on the ground* wurde auch der Beweis erbracht, dass die sicherheitspolitischen und militärischen Gremien und das institutionelle Gefüge der ESVP in der Lage sind, eine solche Operation zu beschließen und zu planen. Zudem konnte der Einsatz als ein gelungenes Beispiel für die Durchführung von multilateralem Krisenmanagement (im Gegensatz zum unilateralen US-Ansatz) verstanden werden und die Mitgliedsstaaten der EU stellten ihre Entschlossenheit unter Beweis, an der Durchführung von Krisenmanagementoperationen und an der humanitären Lage in Afrika interessiert zu sein. Entscheidend war dabei auch die Schnelligkeit, mit der die Operation trotz der geschilderten Widerstände und Bedenken einiger Mitgliedsstaaten beschlossen und geplant wurde: zwischen ersten informellen Überlegungen und der Entsendung erster Truppen vergingen weniger als drei Wochen. In diesem Zusammenhang hält ein interviewter Militär fest: „Das war schon beeindruckend, wie schnell das alles ging. Man sollte auch einmal darauf hinweisen, dass nicht viele Organisationen in der Lage sind, eine solche Entscheidung so schnell zu treffen und die nötigen Voraussetzungen zu beschließen.“⁸⁰⁹

Man darf jedoch nicht aus den Augen verlieren, dass die Operation sowohl vom Umfang, wie auch von der Dauer her, relativ begrenzt war. Auch wenn Frankreich einen Großteil der Last trug und die Operation also zeitlich wie auch räumlich sehr begrenzt war, wurde mit der Durchführung der Operation ein sehr wichtiges politisches Signal ausgesendet. Alle Interviewten unterstrichen die symbolische Bedeutung der Operation,

Stimmung, und des Erreichen einer ‚kritischen Masse‘ von zustimmenden Mitgliedsstaaten, ‚mussten‘ wir dann einfach mitziehen“ Interviews. Brüssel 2005.

⁸⁰⁸ Cf. Meyer (2005).

vor allem da es die erste militärische Operation war, die ohne Rückgriff auf NATO-Mittel durchgeführt wurde.⁸¹⁰

Darüber hinaus war die Operation Artemis die erste operationelle Zusammenarbeit der EU im Rahmen der ESVP mit den Vereinten Nationen. Bis dahin gab es immer schon Überlegungen über eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der EU im Bereich des Krisenmanagements. Da die Rahmenbedingungen günstig waren, wurde die Möglichkeit beim Schopf gegriffen und Artemis wurde in Zusammenarbeit mit den VN übernommen. Dieses Modell kann Zukunftscharakter haben und war ein wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung der verteidigungspolitischen Integration der EU.⁸¹¹ Man kann davon ausgehen, dass solche Kooperationen in Zukunft häufiger vorgenommen werden und die Visibilität und die Bedeutung der EU als internationaler Akteur weiter unterstreichen werden.

Fallstudie Aceh AMM

Die Errichtung der AMM erforderte vor allem von den EU-Institutionen, aber auch den Mitgliedsstaaten einige Flexibilität in der Zusammenarbeit, der Planung und der Finanzierung der Mission, die neue Maßstäbe in dem oftmals etwas unbeweglichen GASP- und ESVP-Prozess setzte. Auch in diesem Fall war die Schnelligkeit, mit der die Beschlussfassung zwischen ersten Diskussionen und der endgültigen Entsendung vonstattenging bemerkenswert. Dabei sei vor allem darauf hingewiesen, dass die TAM und die IMP innerhalb nur weniger Tage beschlossen und aktiviert wurden.

Durch die Haltung des Ratssekretariats und einzelner Akteure wurde die Beschlussfassung mit einer Konstanz versehen, die die schnelle Beschlussfassung erst möglich machte. Wie Braud und Grevi richtig erwähnen, wurde durch diese Konstanz und dem Erfolg der AMM bewiesen, dass das Ratssekretariat über die Flexibilität und das Personal verfügen sollte und im Ansatz bereits verfügt, um Brüsseler Beamte in Krisenmanagementmissionen der EU zu entsenden. Dabei ist vor allem das Fachwissen

⁸⁰⁹ Interview, Paris 2006.

⁸¹⁰ Ein interviewter Diplomat bezeichnete Artemis als „Gesellenstück“ der ESVP. Interview, Brüssel 2005.

⁸¹¹ Die Bedeutung dieser zukünftigen Zusammenarbeit wurde unter dem Eindruck der gelungenen Kooperation im Kongo mit der Unterzeichnung einer „Joint Declaration on UN-EU Cooperation in Crisis Management“ am

des Ratssekretariats und dessen Kenntnis der ESVP-Prozesse von zentraler Bedeutung.⁸¹² Das gleiche gilt auch für die Qualität der nationalen Beiträge, deren entsandtes Personal qualitativ sehr hochwertig ist.

Mit der Errichtung der Mission in Aceh wurde zudem ein weiterer Beweis erbracht, dass die ESVP-Maschinerie in der Lage ist, Operationen dieser Art auch unter Zeitdruck zu planen und zu leiten. Dies gilt umso mehr, da die Planung der Operation von finanziellen und operativen Schwierigkeiten begleitet wurde, wie die empirische Analyse dargestellt hat. Gerade im Bereich des Krisenmanagements ist es von zentraler Bedeutung, dass flexible und funktionierende Mechanismen bestehen, um bei Bedarf zielorientiert und erfolgreich handeln zu können. Darüber hinaus war es die erste Mission, in deren Planung die zivil-militärische Zelle involviert war und die Zusammenarbeit zwischen dieser, dem Ratssekretariat, DG E Dir. IX (Direktion Zivile Krisenbewältigung) und DG E Dir. VIII (Verteidigungsfragen) funktionierte sehr gut. Die gelungene Aufgabenteilung beschreibt in diesem Zusammenhang ein Beamter des ESVP-Apparats wie folgt: „Pieter Feith hat vor allem die politische Arbeit erledigt und hat mit vielfältigen Kontakten und Einzelgespräche herausgefunden, was möglich ist. Die anderen zuständigen Gremien haben sich währenddessen vor allem um operative Fragen gekümmert“⁸¹³.

Anfangs gab es sehr viele Bedenken unter den Mitgliedsstaaten gegen eine mögliche Mission in Aceh. Während sowohl Frankreich, wie auch Großbritannien und Deutschland aufgrund der unklaren Sicherheitslage erst sehr skeptisch waren, schwenkte erst Frankreich und dann auch Großbritannien ein.⁸¹⁴ Deutschland jedoch blieb fast bis zum Ende der Überlegungen und begonnen Planungen gegen die Mission. Neben dem Vorantreiben des Projekts durch Finnland und dem Ratssekretariat spielte

24. September 2003 in New York unterstrichen. Siehe http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1839.html.

⁸¹² Braud/Grevi (2005), S. 22.

⁸¹³ Interview, Brüssel 2005.

⁸¹⁴ Ein hoher Brüsseler Ratsbeamter fasste die Stimmung und Bewertung der drei Grossen wie folgt zusammen: „Als die Option ‚Aceh-Mission‘ auf den Tisch fragten sich Deutschland, Großbritannien und Frankreich: was sollen wir da eigentlich und was ist unser strategische Interesse in der Region? Traditionell haben nämlich nicht einmal diese drei eine klare Politik in Bezug auf Aceh, aber die Folgen des Tsunami, die humanitäre Lage und die Dynamik, die entstand, sorgten letztlich für einen Stimmungsumschwung und machten den Einsatz der Mission möglich.“ Interview, Brüssel 2005.

dann wieder einmal der persönliche Einsatz von Personen eine entscheidende Rolle: dabei sind vor allem der HR Solana, Pieter Feith und Martti Ahtisaari zu nennen. Diese Akteure erreichten Schritt für Schritt was sie wollten, nämlich die zweifelnden Mitgliedsstaaten von der Aktion zu überzeugen.⁸¹⁵ Dabei ließen sich die Zweifler von mehreren Argumenten überzeugen. Neben konkreten Fragen in Bezug auf die Notwendigkeit einer EU-Mission zur Stabilisierung der krisengeschüttelten Region, war - wie auch bei der Artemis Mission im Falle von Afrika - die symbolische Bedeutung einer ESVP-Mission in Asien sehr wichtig. Damit konnte die EU ihren Anspruch, ein globaler sicherheitspolitischer Akteur zu sein, mit einer weiteren Operation praktisch untermauern. Denn auch wenn bei vielen Mitgliedsstaaten Zweifel an der konkreten Operation in Aceh bestanden, so war man sich doch grundsätzlich einig, dass die EU sich als sicherheitspolitischer Akteur auch in Asien profilieren sollte. Darüber hinaus schien es ein günstiger Augenblick zu sein, die Handlungsfähigkeit der EU im außenpolitischen Bereich zu demonstrieren, nachdem sich die EU durch die negativen Verfassungsreferenden in den Niederlanden und in Frankreich in einer schweren Krise befand. Außerdem bot sich wiederum die Gelegenheit, das Funktionieren der ESVP-Gremien (und vor allem der gerade in der Errichtung befindlichen zivil-militärischen Zelle) zu beweisen und diese weiter zu testen und durch einen weiteren Praxistest zu verbessern.

In diesem Kontext spielte auch der Gedanke eine Rolle, dass die Friedensverhandlungen deshalb zu einem Erfolg kamen, da die EU involviert war und in den Augen der Konfliktparteien für eine Mission bereit stand: „Da konnten wir dann auch nicht mehr ohne Gesichtsverlust ‚Nein‘ sagen“⁸¹⁶. Darüber hinaus ist auch die Zusammenarbeit mit ASEAN von Bedeutung. Wohl noch nie ist eine internationale Mission so schnell zusammengestellt worden wie das bei der Errichtung der AMM der Fall war. Man kann dies als eine sehr innovative Form der internationalen Zusammenarbeit und Kooperation bewerten.

Wie bereits kurz erwähnt, spielte auch in dem Errichtungsprozess der Aceh-Mission der Einsatz dreier Persönlichkeiten eine zentrale Rolle. Im Allgemeinen waren die

⁸¹⁵ Interviews, Brüssel und Berlin 2005-2006.

⁸¹⁶ Interview, Brüssel 2005.

Vermittlungsbemühungen von Martti Ahtisaari und das Vorantreiben zur Errichtung der Mission des HR Javier Solana und von Pieter Feith von entscheidendem Einfluss. „Sehr wichtig war der direkte Draht zwischen Ahtisaari und Solana und Ahtisaari hat zu Beginn ganz direkt gefragt: ‚Hier ist das fast entwickelte Paket, könnt Ihr das machen?‘. Beide haben dann mit großem persönlichem Einsatz an den Verhandlungen auf allen Ebenen teilgenommen und die zweifelnden Mitgliedsstaaten und das PSK mit einer ‚Salamitaktik‘ überzeugt und eingebunden“⁸¹⁷. Dabei waren vor allem die Persönlichkeit und das politische Gewicht Ahtisaaris und sein internationales Renommee von großer Bedeutung. Sein Auftritt im PSK Anfang Juli und die entscheidende Intervention Solanas in dem Gremium am 26. Juli können als entscheidende Wendepunkte bewertet werden, an denen die zweifelnden Mitgliedsstaaten von der Mission überzeugt wurden.

Bei der Entwicklung des Prozesses ist darüber hinaus vor allem ein Aspekt im Allgemeinen und für die vorliegende Arbeit im Besonderen interessant: dass mit dem PSK-Beschluss vom 29. Juli ohne ein eindeutiges Mandat des Rates aufgrund des proaktiven Einsatzes des Ratssekretariats in gewissem Sinne Tatsachen geschaffen und ein Leiter der IMP ernannt wurde.⁸¹⁸

Bezüglich der Konsequenzen und der allgemeinen Bedeutung der Aceh-Mission für die ESVP kann man zweifelsohne festhalten, dass die Entsendung der AMM nach Asien aufgrund mehrerer wichtiger Implikation wieder einen neuen und bedeutenden Schritt in der Entwicklung der ESVP und der Entwicklung der EU zu einem wahrhaft globalen

⁸¹⁷ Interview, Brüssel 2005. Zudem weist ein hochrangiger EU-Diplomat auf folgendes hin: „Trotz der starken Bedenken einiger Mitgliedsstaaten hat das PSK zu jedem Schritt immer mehr oder weniger sein OK gegeben. Um die Mission zu verhindern, hätten man ganz am Anfang und ganz deutlich ‚Nein‘ sagen müssen. Da dies nicht geschah, war spätestens nach der *Assessment Mission* eine Dynamik da, die die Verhinderung der Operation fast unmöglich machte.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸¹⁸ Ein erfahrener Beamter in der ESVP-Maschinerie bringt darüber seine Verwunderung zum Ausdruck und versucht diese außergewöhnliche Entwicklung zu erklären: „Das war schon alles sehr besonders und in dieser Form sicher einmalig und auch erstmalig. Durch den Tsunami und vor allem durch die Bemühungen Solanas und Ahtisaaris entstand jedenfalls auf einmal eine starke Dynamik. Es wurde recht schnell klar, dass nur die EU für die Mission in Frage kam, da andere Akteure von den Konfliktparteien nicht akzeptiert wurden. Das Projekt wurde dann einfach irgendwie begonnen und die Gründe und die Diskussionen wurden einfach nachgeschoben. Die EU wurde gerufen und konnte diesem Ruf nicht widerstehen, da alle erkannten, dass es eine hervorragende Möglichkeit war, um sich als globaler Akteur zu profilieren. Man kann sagen, dass die Mission der EU und vor allem einigen widerstrebenden Mitgliedstaaten ‚aufs Auge gedrückt‘ wurde. Die Gespräche und Überlegungen begannen, als niemand wirklich an einen Erfolg der Verhandlungen in Helsinki geglaubt hat und als diese dann

Akteur war. Die weit reichenden Aufgaben der Mission, das robuste Mandat, die Art und Schnelligkeit der Missionsentwicklungen sowie die Zusammenarbeit mit ASEAN können als weitere Meilensteine in diesen Entwicklungen beurteilt werden. Deswegen hat Solana auch so sehr an der Realisierung der Mission gearbeitet, da er erkannte, welche Implikationen diese für die EU in ihrer Entwicklung als *global player* haben würde. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem auch die Wahrnehmung durch andere Akteure. Die ESVP-Präsenz in Asien und eine erfolgreiche Aceh-Mission können dazu beitragen, dass die EU und ihre Außen- und Sicherheitspolitik in Asien und auch in den USA ganz anderes wahr- und ernst genommen werden.

Von immenser Wichtigkeit ist auch, dass die EU im Falle von Aceh und der Überwachung des Friedensabkommens fast die ganze Bandbreite ihrer möglichen Instrumente als internationaler Akteur einbrachte. Die AMM machte dabei einen zentralen Teil davon aus und wurde mit Entwicklungs- und Aufbauhilfe auf verschiedenen nationalen und EU-Ebenen koordiniert. Dies ist bemerkenswert und von zentraler Wichtigkeit für die EU, da oftmals die Nutzung der verschiedenen Instrumente durch verschiedenen Institutionen und die mangelnde Kohärenz ein zentraler Schwachpunkt in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU sind.

Grundsätzlich kann man vermuten, dass die Aceh-Mission als ein Paradigma für einen neuen und zukunftsweisenden Typus der ESVP-Operationen gelten kann. Die Kombination von zivilen und militärischen Komponenten ist dabei zentral und diese Kombination ist eine Fähigkeit, die in diesem Maße nur die EU bereitstellen kann. Zudem besteht in Zukunft sicher ein zunehmender Bedarf an solchen Operationen und Aceh kann ein gelungenes Beispiel sein, wie solche Operationen im Rahmen der ESVP aussehen können. Dieses integrierte Krisenmanagement und die kohärente Koordination aller GASP-Instrumente kann in Zukunft sicher ein zentrales Qualitätsmerkmal der EU und ihren Bemühungen als sicherheitspolitischer Akteur werden. Wichtig ist aber auch die Erkenntnis, dass viele Mitgliedsstaaten noch sehr unterschiedliche strategische Interessen haben. Während dies für einige Regionen und Staaten dieser Welt weniger gilt, wurde das bei den Diskussionen über die Aceh-Mission sehr offenbar. Diese

strategischen Differenzen, die deutlich wurden, machen vor allem eines deutlich: was der ESVP noch fehlt, ist eine strategische Gesamtbetrachtung.

Fallstudie Battle Groups

Die Entwicklung des Battle Groups Konzeptes ist für das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit vor allem deshalb interessant, da es sich dabei um eine eng koordinierte Initiative der drei großen Mitgliedsstaaten handelte. Die Verhandlungen über das Konzept wurden bis zur grundlegenden Konzipierung zwischen den Hauptstädten dieser Staaten geführt, und erst das fast fertige Ergebnis wurde dann in den Brüsseler Entscheidungsfindungsprozess eingespeist. Dabei waren die Battle Groups vor allem für die Interessen Großbritanniens zentral, da die mobilen Kampfverbände für eine Steigerung der europäischen Handlungsfähigkeit durch eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten sorgen.⁸¹⁹

Zur Erklärung der Motive, die zur Errichtung der Battle Groups führten, sind zwei Punkte zentral. Zum ersten gab es eine Unzufriedenheit der beiden wichtigsten militärischen Staaten der EU (vor allem bei Großbritannien) mit dem Erreichten des ersten, im Jahre 1999 in Helsinki formulierten, Headline Goals. Um dessen Unzulänglichkeiten zu überwinden und um die Union mit einer genuinen mobilen Reaktionsfähigkeit auszustatten, wurde das Battle Group Konzept in Verbindung mit einem neuen Fähigkeitsziel initiiert. Das Helsinki Headline Goal war außerdem schon relativ alt und seit seiner Verabschiedung hatten sich die Gegebenheiten des internationalen Systems und damit die Anforderungen an militärische Mittel zum Krisenmanagement geändert. Deshalb wurde es durch das Headline Goal 2010 und die Battle Group Initiative aktualisiert. Zum anderen waren die Erfahrungen der Artemis Operation sowie die Sicherheitslage auf dem afrikanischen Kontinent im Allgemeinen von zentraler Bedeutung. Auch wenn dies nirgendwo explizit formuliert wird, ist Afrika das hauptsächliche und wahrscheinliche Einsatzgebiet der Battle Groups (und auch ein zentraler Fokus der Europäischen Sicherheitsstrategie, die mit dem Konzept der Battle Groups operationell untermauert wird).⁸²⁰ Dies zeigen auch die aktuellen Planungen zur

⁸¹⁹ Interviews. London und Brüssel. 2004 und 2005.

⁸²⁰ Vgl. hierzu Kerttunen/Koivula/Jeppsson (2005), S. 14 ff.

Entsendung einer Mission zur Überwachung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo.

Die Entwicklung des Konzeptes ist ein weiteres Beispiel dafür, dass Projekte meist angenommen und auch recht schnell umgesetzt werden können, wenn sich die drei Großen einig sind und zusammen arbeiten. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Initiative sowie die entscheidende Vorarbeit für die Battle Groups von Frankreich und Großbritannien kamen. Erst im „letzten Moment“ bevor das Vorhaben auf die europäische ESVP-Ebene gebracht wurde, ist Deutschland noch aufgesprungen und machte die Idee zu einer trilateralen Initiative. Auch die Einbeziehung Deutschlands (die, wie bereits geschildert, vor allem auch auf einem Wunsch Frankreichs beruhte) wurde auf dem höchsten Level zwischen den Regierungschefs getroffen.⁸²¹ Nachdem die trilaterale Initiative gestartet wurde, behielten die drei großen EU-Staaten die grundlegende Führung bei der Weiterentwicklung des Konzeptes zu einem großen Teil bei. Allerdings kamen vorrangig nur der entscheidende Impuls und die Grundidee von den Mitgliedsstaaten. Anschließend waren vielfältige andere nationale und europäische Akteure und Gremien an der Detailarbeit und der Weiterentwicklung beteiligt. Das PSK spielte in der konkreten Ausgestaltung des Konzeptes eine eher geringfügige Rolle und erfüllte vorrangig eine rein institutionelle, aber keine konzeptuelle Funktion.⁸²² Dem EUMS hingegen kam dabei aufgrund seiner Expertise eine zentrale Rolle zu. Er entwarf die zentralen Dokumente, koordinierte die Treffen der verschiedenen beteiligten Arbeitsgruppen und koordinierte die Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren. Eine ähnliche Rolle hat in dem Prozess auch das Ratssekretariat gespielt, das die Arbeit koordiniert hat und viel Arbeit zur Ausformulierung einzelner Punkte beigetragen hat.⁸²³ Darüber hinaus übten die anderen Mitgliedsstaaten ihren Einfluss bei den formellen Beschlüssen des Konzeptes in den Ministerräten und dem Europäischen Rat aus. Zudem hatten sie natürlich Einfluss durch ihre Botschafter im PSK und im EUMC.⁸²⁴ Die „Entstehung der Battle Groups ein Beispiel dafür, wie in der ESVP vielfältige verschiedene Entscheidungsprozesse auf verschiedenen Ebenen durch

⁸²¹ Interview, Paris, Berlin, Brüssel, 2004-2006.

⁸²² Interviews, Brüssel 2005.

⁸²³ Interviews, Brüssel 2004 und 2005.

⁸²⁴ Interviews, Berlin, Brüssel, London, Paris 2004 und 2005.

verschiedene Akteure koordiniert werden“⁸²⁵, wie es ein hochrangiger Mitarbeiter des deutschen Verteidigungsministerium zusammenfassend bewertet. In vielen Punkten und Fragen waren die nationalen Akteure sicher die Schlüsselakteure und haben die grundlegende Arbeit gemacht (so haben natürlich vor allem die nationalen Generalstäbe eine große Rolle in der Beantwortung und Bewertung militärischer Fachfragen gespielt). Auf einen wichtigen Punkt weist in diesem Zusammenhang allerdings ein hoher Brüsseler Militärbeamter hin: „Die nationalen Ministerien und Akteure haben oft nicht mehr Personal als die Gremien in Brüssel, stehen oft unter Zeitdruck stehen und sitzen oftmals in der Zwickmühle. Dies gibt den Brüsseler Gremien häufig eine große Möglichkeit zur Einflussnahme“⁸²⁶.

Zweifelsohne handelt es sich bei der Errichtung der Battle Groups um eine eindrucksvolle Entwicklung innerhalb der ESVP. Auch wenn noch einige Detailfragen offen sind, ist die Geschwindigkeit, in der das Konzept von einer ersten Idee zu einer bald einsatzbereiten Kapazität entwickelt wurde, gerade für EU-Verhältnisse als durchaus überraschend zu bezeichnen. Es wurde, wie dargestellt, wieder einmal deutlich, dass die drei großen Mitgliedsstaaten - trotz manchmal geäußerten Befürchtungen vor der Entstehung eines ESVP-Direktoriums - in der Lage sind, Projekte entschieden und erfolgreich voranzutreiben, wenn sie einer Meinung sind und an einem Strang ziehen. Umso mehr war dies bei der Errichtung der Battle Groups der Fall, da aufgrund der positiven Erfahrungen der Artemis Operation⁸²⁷ und der eindeutigen militärischen Notwendigkeit von schnelleren Einsatzkapazitäten, der politische Wille bei den meisten Mitgliedsstaaten sowieso gegeben war, das Projekt zügig voranzutreiben. Man erkannte nach der Artemis Operation, dass in Zukunft weitere derartige Einsätze auf die EU zukommen würden (vor allem zur Unterstützung der UN). Entscheidend wird in der Praxis der Battle Groups die Frage einer Kompatibilität zu und die Zusammenarbeit mit der NATO sein. Das Konzept der Battle Groups hat zweifelsfrei das Potenzial, die Schwächen der Europäer im Bereich der

⁸²⁵ Interview, Berlin 2004.

⁸²⁶ Interview, Brüssel 2005.

⁸²⁷ In mehreren Interviews wurde deutlich, dass die erfolgreiche Abwicklung der Mission ein entscheidender Impetus für die Entwicklung des Battle Group Konzepts war. Vor allem in Frankreich und Großbritannien wurde erkannt, dass Operationen dieser Art die Zukunft der ESVP prägen würden. Siehe außerdem dazu Andersson (2006) und Kerttunen/Koivula/Jeppsson (2005).

schnell verlegbaren militärischen Einheiten in Kriseneinsätze zu überwinden.⁸²⁸ Zudem verfügt die EU damit über Einheiten, die in der Lage sein werden, robuste Kampfeinsätze auszuführen. Damit kann die EU ihren Anspruch untermauern, eine globale Führungsrolle zu übernehmen und in internationalen Krisen handlungsfähig zu sein. Durch die Verbesserung der militärischen Kapazitäten der Europäer kann sich Schritt für Schritt eine „wirkliche“ ESVP entwickeln und die Battle Groups leisten zweifelsohne einen wichtigen Beitrag dazu. Außerdem stärken die Battle Groups die Glaubwürdigkeit der ESVP, wie es ein englischer Parlamentarier zum Ausdruck bracht.⁸²⁹ Sie haben zudem das Potenzial, als Katalysator in der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten zu fungieren und diese Entwicklung entscheidend voranzubringen.

Von Bedeutung ist für die zukünftige Entwicklung der ESVP und ihrer Gremien auch die Tatsache, dass die Führung und militärische Leitung bei möglichen Einsätzen der Battle Groups in den Händen der Brüsseler ESVP-Gremien liegen wird. Die Entscheidung zur Entsendung einer Battle Group wird zwar dem Rat vorbehalten sein, aber das PSK (mit Hilfe des EUMS und des EUMC) wird eine entscheidende Rolle in der operativen Leitung und auch der Planungsphase spielen. So kann das PSK dazu einen Vorschlag formulieren, der die politischen und militärischen Ziele eines möglichen Einsatzes umfasst (das so genannte „Crisis Management Concept“, CMC). Wenn der Rat diesem zustimmt, ist es wiederum am PSK, die militärischen EU-Gremien mit der Entwicklung der „Military Strategic Options“ (MSO) für die Operation zu beauftragen, die dann wiederum vom PSK an den Rat weitergeleitet werden. Auf Basis der MSO entscheidet der Rat über die Entsendung einer Battle Group und das PSK beauftragt dann den EUMS und das EUMC mit der Erstellung eines „Initiating Military Directive“ (IMD). Auf dessen Basis beschließt der militärische Leiter der Mission anschließend das „Concept of Operations“ (CONOPS) und der „Operation Plan“ (OPLAN). Diese werden wiederum vom PSK beurteilt und sodann dem Rat zur

⁸²⁸ Auch wenn in diesem Zusammenhang noch ein großes Problem besteht: die mangelnde strategische Verlegfähigkeit der EU. Siehe dazu exemplarisch Giegerich/Wallace (2004).

⁸²⁹ Interview, London Dezember 2004.

abschließenden Zustimmung vorgelegt, woraufhin die Entsendung einer Battle Group stattfinden kann.⁸³⁰

Fallstudie Zivil-militärische Zelle

Die Errichtung der zivil-militärischen Zelle ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die drei großen Staaten innerhalb der ESVP fast alles erreichen können, wenn sie zusammenarbeiten und den anderen Mitgliedsstaaten einen untereinander ausgehandelten Kompromiss vorstellen. Bei der Entwicklung der zivil-militärischen Zelle handelt es sich zudem im Allgemeinen um einen bemerkenswerten Prozess. Nachdem das Projekt eigenständiger Planungsfähigkeiten der EU von Frankreich und Deutschland (mit Luxemburg und Belgien) angestoßen wurde, sorgte es für viele Verwerfungen und Streitigkeiten innerhalb der EU. Allerdings ging davon eine Initiative und ein starkes Momentum aus, da Großbritannien auf diese Überlegungen Einfluss nehmen wollte. Die Briten sind in die Verhandlungen nach dem Brüsseler Vierertreffen eingestiegen, um die weit reichenden Ideen die auf diesem Treffen formuliert wurden, zu verhindern. Die Briten fürchteten, dass die Entwicklung dieser Ideen der Beginn einer für die NATO gefährlichen ESVP sein könnte. Sie argumentierten zu Beginn, dass operative Planungsfähigkeit der EU nicht nötig seien, da SHAPE, Berlin Plus und die Möglichkeit der Verwendung nationaler Hauptquartiere alles abdecke, was die ESVP zur Durchführung von Operationen benötige.⁸³¹

Die Verhandlungen um die Details einer unabhängigen Planungsfähigkeit der EU fanden dabei zwischen den drei großen Staaten auf dem höchsten Level statt. Die Regierungschefs waren direkt beteiligt und vor allem die Kabinette Chiracs und Blairs sowie die führenden Stellen in den Außen- und Verteidigungsministerien waren federführend in den Verhandlungen. Man kann sagen, dass die Grundlinien des Konzepts dabei bis in kleinste Einzelheiten und Details auf höchster Ebene verhandelt wurden und nur wenige Verhandlungspunkte und die echten Details auf oberer und mittlerer Beamtenebene verhandelt wurden.⁸³² Dabei lagen vor allem Großbritannien

⁸³⁰ Für Details über diesen Prozess und konkrete Planung, Kontrolle und Führung eines Battle Group Einsatzes siehe Andersson (2006) und Kerttunen/Koivula/Jeppsson (2005).

⁸³¹ Interviews, Brüssel, Paris, London 2004-2006.

⁸³² Interviews, Paris, London, Berlin und Brüssel 2004-2006. Ein Beteiligter an den Verhandlungen fasst zusammen, wie weit dies ging: „Es wurden sogar kleinste Sprachelemente, die dann im Dezember 2003 in den

und Frankreich mit ihren Vorstellungen zu der genauen Beschaffenheit der Zelle zu Beginn der Verhandlungen sehr weit auseinander. Wichtig war dabei jedoch, dass Frankreich und Deutschland auf einer Linie standen. Ein zentraler Punkt war in den Verhandlungen auch die Größe der zu errichtenden Zelle. Während Großbritannien anfangs einen Umfang von ca. 20 Personen anstrebte, schwebte den Franzosen eine Größe von ca. 150 Personen vor.

Von immenser Wichtigkeit waren in den Verhandlungen auch die Rolle und der Einfluss der USA. Wie die amerikanischen Reaktionen auf die Tervuren-Idee gezeigt hatten, waren die Vereinigten Staaten aufgrund einer möglichen Gefährdung der NATO dem Projekt eigener europäischer Planungsfähigkeiten gegenüber sehr kritisch und ablehnend eingestellt. Auch wenn sie an den Verhandlungen natürlich nicht beteiligt waren, wurden sie von den Briten ständig informiert und konnten über diese Einfluss ausüben. Es war dann auch klar, dass die finale Zustimmung der Briten auch die Zustimmung der USA bedeutete, auch wenn es in dieser Frage zu deutlichen Meinungsunterschieden und Streitigkeiten zwischen dem angloamerikanischen Tandem kam.⁸³³

Erst nachdem sich die drei großen Mitgliedsstaaten nach zähen und detaillierten Verhandlungen auf die Grundlinien der zivil-militärischen Zelle geeinigt hatten wurden die Details des Projektes den Partnerländern bei dem Treffen in Neapel vorgestellt. Als der Rat anschließend den HR Solana mit der Weiterentwicklung des Konzeptes beauftragte, kam wieder einmal das bereits bekannte engmaschige und vielschichtige Netz aus zahlreichen Akteuren ins Spiel, das unter der Federführung Solanas weitere

Schlussfolgerungen des Rates standen, auf höchster Ebene verhandelt. Die Briten haben darauf bestanden, dass bei diesem heiklen Thema alles ganz genau geregelt und festgelegt wurde.“ Interview, Paris 2006. Ein anderer Beteiligter beschreibt dies wie folgt: „Diese Verhandlungen und das, worüber gestritten wurde, waren teilweise lächerlich. Es um unglaubliche Einzelheiten und um viele unglaublich kleine - aber eben symbolisch wichtige - Details und Einzelfragen.“ Ein deutscher Diplomat stimmt dieser Bewertung zu: „Es wurden bei den vielen Kontakte und Gespräche auf vielen verschiedenen nationalen Ebenen auch tausende symbolische Einzelheiten diskutiert. Dabei ging es zum Teil darum, was auf dem Eingangsschild stehen soll, wie viele Computer die Zelle haben soll und solche Dinge. Es wurde gefeilscht wie auf dem Basar!“

⁸³³ Interviews, Brüssel und Paris 2005-2006. Nachdem Großbritannien auf dem trilateralen Treffen der großen drei in Berlin im September 2003 auf die Linie Deutschlands und Frankreichs eingeschwenkt war, gab es allerdings im Anschluss daran sehr kritische Töne und Widerstand aus den USA. So formulierte vor allem der amerikanische NATO-Botschafter Nicolas Burns heftige Kritik an dem Projekt und das Thema sorgte auch für Verstimmungen in einer Sitzung zwischen dem NATO-Rat und dem PSK. Siehe *Financial Times*, 16., 17. und

Details des Konzeptes ausarbeitete. Allerdings kam den Brüsseler Gremien und vor allem Solana dabei vorrangig die Aufgabe zu, Ideen und Möglichkeiten zu präsentieren, um die Verhandlungen zwischen den drei Großen zu vereinfachen. Dabei waren der Stab Solanas, das Ratssekretariat, der EUMS, das EUMC und CIVCOM an der konzeptuellen Weiterentwicklung beteiligt. Diese Weiterentwicklung fand in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten statt, während die konzeptionelle Seite fast völlig aus dem PSK-Rahmen genommen wurde. Das PSK wurde von Solana und dem Ratssekretariat zwar regelmäßig über den Fortgang der Planungen informiert und stellte auch viele Fragen, aber an der wirklich konzeptionellen Weiterentwicklung waren nur die drei großen Staaten und in geringem, koordinierend-informativen Umfang die ESVP-Gremien des Ratssekretariats unter der Leitung Solanas beteiligt.⁸³⁴ Außerdem hatte der HR Solana auch direkten Kontakt mit dem Generalsekretär der NATO, um Anbindung einer EU Zelle an SHAPE und die NATO-Liaison mit dem EUMS zu konzeptualisieren.

Der letztendlich erreichte Kompromiss stellte dann Großbritannien vor allem deshalb zufrieden, da eine Hervorhebung der zivilen Komponente beschlossen und eine Anbindung an SHAPE vorgesehen wurde. Die Franzosen stimmten dem Kompromiss zu, da die EU damit über eigene Planungskapazitäten verfügte. Den Briten war dieses zivil-militärische Element sehr wichtig, da die eingerichtete Zelle damit nur Operationen durchführen kann, die keine wirklich Konkurrenz zur NATO darstellen. Darüber hinaus war es eine Kompromisslösung, dass die Zelle nicht ein permanentes Hauptquartier ist, sondern erst aktiviert werden muss, um Operationen zu leiten. Diese Tatsache war für die Briten von zentraler Bedeutung, während Frankreich damit zufrieden war, dass die Zelle nach Aktivierung wie ein echtes Hauptquartier fungieren kann. Wenn man die Brisanz des Themas und die anfänglich schier unüberbrückbaren Gegensätze in den Auffassungen der großen drei in Betracht zieht, dann ist in den Verhandlungen ein beeindruckender Kompromiss gelungen.⁸³⁵

18. Oktober 2003, *Financial Times Deutschland*, 17. Oktober 2003, *Süddeutsche Zeitung*, 18. Oktober 2003 und *Wall Street Journal Europe*, 20. Oktober 2003.

⁸³⁴ Interviews, Brüssel und Paris, 2005-2006.

⁸³⁵ Ein an den Verhandlungen beteiligter, hochrangiger Militär in der ESVP-Maschinerie beschreibt dies wie folgt: „Nach dem Brüsseler Vierertreffen entstand anfangs ein großer Streit und es ist beeindruckend, wie diese Kuh durch intensive Verhandlungen vom Eis geholt wurde. Die fast ausschließlich trilateralen Verhandlungen

Was die Bedeutung der Zelle für die ESVP im Allgemeinen angeht, so sind zwei Punkte in diesem Zusammenhang besonders wichtig, auch wenn die eingerichtete Zelle sicherlich nicht mit einem permanenten Hauptquartier zu vergleichen ist: Zum ersten ist wieder einmal der symbolische Wert dieser ESVP-Neuerung zentral. Während es anfangs erbitterte Widerstände gegen einen solchen Schritt in jeglicher Form gab und es so schien, als ob es unmöglich sei ein derartiges Konstrukt in die ESVP einzubauen, ist mit der Einrichtung der Zelle ein immens wichtiger Fortschritt in der Weiterentwicklung der ESVP gelungen. Zum zweiten hat die Zelle zweifelsohne das Potenzial, sich weiterzuentwickeln und über ihre aktuell noch relativ bescheidene Größe und Funktion hinauszuwachsen. Wenn man bedenkt, dass es im europäischen Integrationsprozess im Allgemeinen und in der Entwicklung der ESVP im Besonderen häufig so war, dass Projekte erst auf recht niedrigem und begrenztem Level entstehen und sich dann fortentwickeln, so kann die Errichtung der zivil-militärischen Zelle sicher als ein erster Schritt zu einer integrierten europäischen Kommandostruktur bewertet werden.⁸³⁶ Ein großer Vorteil ist auch in diesem Fall die Kombination von zivilen und militärischen Komponenten, die die Zelle in sich vereint und deren Kombination ein zentraler Punkt in der Entwicklung der EU als sicherheitspolitischer Akteur ist.

Das wirklich neue und zentrale Element der zivil-militärischen Zelle ist darüber hinaus die Tatsache, dass die permanente strategische Planungsabteilung der Zelle auch *contingency planning* durchführt.⁸³⁷ Damit ist die EU in der Lage, klarere strategische Ziele zu entwickeln und mögliche Krisen und Operationen zu antizipieren. Somit ist die EU fähig eine klarere Abgrenzung zwischen Analysen und Handlungen herzustellen, die ihr ein proaktiveres Handeln gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie

waren ein großes und intensives Tauziehen, bei dem auf höchstem Level alle Grundlagen und heiklen Fragen entschieden wurden". Interview, Brüssel 2005.

⁸³⁶ Diese Hoffnung und Überzeugung teilen auch viele Interviewte, die hoffen, dass die Errichtung der Zelle langfristig einen entscheidenden Beitrag zur Entstehung einer genuine Verteidigungskomponente der EU haben kann. Ein französischer Diplomat beschreibt genau diese Ansicht: „Die Zelle ist ein ganz wichtiges Element der ESVP und bisher hat genau das gefehlt. Wir wollten damit etwas errichten, um die Integration in der Verteidigung zu beschleunigen und ich bin mir sicher, dass die Zelle als Katalysator in der ESVP fungieren kann und wird.“ Ein hoher EU-Militär sieht dies ähnlich: „Die Konstruktion und der Name der zivil-militärischen Zelle waren ein Feigenblatt, um das ganze nicht HQ zu nennen. Genau das kann es aber längerfristig werden.“

⁸³⁷ Ein EU-Diplomat stimmt dieser Bewertung zu und hebt die Bedeutung hervor: „Die Tatsache, dass in der Zelle generische Planung und *contingency planning* vorgenommen werden ist von enormer Bedeutung und ist geradezu bahnbrechend". Interview, Brüssel 2005.

ermöglicht⁸³⁸ und wodurch die Union besser in der Lage ist, Operationen zu planen und durchzuführen. Ein weiteres wichtiges Element ist auch in dem Fall der zivil-militärischen Zelle, dass die Zelle zu weiteren gemeinsamen Prozeduren im europäischen verteidigungspolitischen Bereich beitragen wird und dass sich vor allem die Militärs auf europäischer Ebenen zunehmend kennen lernen und Vertrauen zueinander aufbauen. Dies führt zu einem weiteren Prozess der Sozialisierung.

Fallstudie Europäische Verteidigungsagentur

Auch mit der Errichtung der europäischen Verteidigungsagentur wurde ein für die ESVP sehr wichtiges Projekt realisiert, das aufgrund seiner Implikationen lange zu politisch sensibel erschien, um es in den sicherheitspolitischen Integrationsprozess der EU einzubauen. Aufgrund dieser Tatsache waren die Federführung und die Entwicklung der Grundlinien der Agentur lange in den Händen der Mitgliedsstaaten. Insgesamt waren Frankreich und Großbritannien die treibenden Kräfte, die das Projekt der EDA vorantrieben und die entscheidenden Akteure und Ideengeber waren. Ein Interviewter, der an der Errichtung der Agentur beteiligt war, weist darauf hin, dass die beiden Länder seit dem Treffen in Le Touquet sehr gut zusammengearbeitet haben und dass ihre Vorstellungen „unter ein Dach passten, auch wenn die Beiklänge und Detailfragen oft verschieden waren“⁸³⁹. Mit der Errichtung der EDA ist wieder einmal ein Beispiel gegeben, dass ESVP-Entwicklungen überzeugend schnell erreicht werden können, wenn die drei großen Staaten (in diesem Fall vor allem Großbritannien und Frankreich) gemeinsam etwas vorantreiben. Auch typisch für die ESVP war dabei jedoch, dass die Hauptmotive für das Vorantreiben des Projektes bei den beiden Akteuren durchaus unterschiedlich waren. Wie bei vielen anderen ESVP-Projekten konnten diese beiden unterschiedlichen Hauptinteressen allerdings miteinander kombiniert werden und die ESVP dadurch weiterentwickelt werden.

⁸³⁸ In einem internen EU-Dokument wird dieser Vorteil wie folgt beschrieben: „In order to realise such a proactive approach, of identifying opportunities to pursue EU strategic objectives and to act in anticipation of crises, there is a requirement to create the necessary time to take advantage of such initiative. The key to unlocking this necessary time, and engaging all EU actors with a role in crisis management from the earliest phases of crisis management planning, is the appropriate delineation between contingency planning and crisis response planning. Such an approach will utilise the advantage of maximising the difference between identification and action, enabling the EU to be more active in the pursuit of its strategic objectives. The greater we make this difference, between identification and action, the more time will be available to study, plan, decide and act”.

⁸³⁹ Interview, Brüssel 2005.

Den Briten ging es bei der Schaffung der EDA vorrangig darum, ein Instrument zu schaffen, das zur Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten beitragen kann. Während das französische Verteidigungsministerium ein ähnliches Ansinnen hatte, ging es dem Außenministerium vor allem auch darum, den europäischen Rüstungssektor zu schützen und zu konsolidieren.⁸⁴⁰ Darüber hinaus gab es Diskussionen darüber, in welcher Form die nationalen Regierungen in der Agentur involviert sein sollen. Während Deutschland die Ansicht vertrat, dass die Verteidigungsminister nicht direkt involviert sein sollten, argumentierten die Briten, dass genau dies nötig sei und dass die Verteidigungsminister im Verwaltungsrat der Agentur vertreten sein sollten. Zudem gab es zwischen Frankreich und Großbritannien Rängeleien, wer der erste Direktor der EDA sein sollte und beide Länder strebten danach, diesen Posten mit einem Landsmann zu besetzen. Zudem war umstritten, welche Rolle die Agentur bei der Überprüfung der Fähigkeitsentwicklung der Mitgliedsstaaten haben sollte und welches Verhältnis der Verwaltungsrat zum Rat haben sollte. Außerdem war die Frage von möglichen Abstimmungen von Mehrheitsentscheidungen von zentraler Bedeutung. Die gefundene Entscheidung, dass viele Fragen durch Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, kann dabei als außerordentlich überraschend und wegweisend betrachtet werden. Bisher wurde nämlich jegliche Entscheidung in verteidigungspolitischen Fragen durch einstimmige Beschlussfassung getroffen, weswegen die Entscheidungsfindung im Rahmen der EDA durchaus als ein Novum in der ESVP betrachtet werden kann.⁸⁴¹

Nachdem die Grundlinien in der Konzeption von den Staaten ausgehandelt und beschlossen wurden, hatten die beteiligten Akteure des Ratssekretariats eine sehr autonome Rolle bei der genauen Entwicklung und der Detailarbeit der EDA und waren vor allem in Form der AET und an der Mitarbeit darin entscheidend an der Entwicklung der europäischen Verteidigungsagentur beteiligt. Auch wenn dies meine Beurteilung zum Entwicklungsprozess der EDA ist, war es allerdings schwierig, die genauen

⁸⁴⁰ Cf. Keohane (2004). Siehe außerdem *Financial Times*, 18. Mai und 02. Dezember 2004.

⁸⁴¹ Dies beurteilt auch ein hochrangiger Militär so, der an der Arbeit des AET beteiligt war: „Man hat sich dann tatsächlich für *Qualitative Majority Voting* entschieden. Das kann durchaus als avantgardistisch und vielleicht auch als wegweisend gelten, denn das ist das erste Mal, dass in einem Bereich der Verteidigungsfragen nicht nach Einstimmigkeitsregel entschieden wird.“ Interview, Brüssel 2005.

Verlaufslinien und Einflussnahmen in der Entwicklung zu beurteilen. Exemplarisch seien dazu zwei Bewertungen von beteiligten Akteuren wiedergegeben. Ein Mitglied des AET beschreibt den Prozess folgendermaßen: „Als wir [das AET] Ende Januar begannen, saßen wir eigentlich vor einem leeren Blatt Papier. Die Grundrichtung war zwar von den Hauptstädten und vor allem von Paris und London vorgegeben, aber viele bedeutende Details und die wirklichen Funktionen und die Arbeitsweise der Agentur waren noch völlig unklar beziehungsweise nicht ausformuliert. Um diese Details mit Inhalt zu füllen, war der Sachverstand der involvierten Leute und die Zuarbeit der Ratsgremien von großer Bedeutung. Ende April lag dann, von uns in Brüssel entwickelt, das erste Muster mit erster Struktur vor, das im ersten Report vorgestellt wurde“⁸⁴². Ein Vertreter aus dem englischen Verteidigungsministerium, der in der Entwicklung der EDA involviert war, bewertet dies etwas anders: „Die Grundideen kam von höchster Ebene aus London und Paris und wurden dann an die anderen Hauptstädte kommuniziert. Nachdem das geschehen war, haben die nationalen Ministerien - grundsätzlich Großbritannien, Frankreich und Deutschland - die Details trilateral ausgehandelt und erst als diese klar waren, haben wir die Sache nach Brüssel und an die anderen Hauptstädte gegeben. In Brüssel wurden dann nur ergänzende Details beschlossen. Vor allem hier in London mögen wir es lieber, wenn Dinge zwischen den Hauptstädten ausgehandelt werden, als wenn DG E zu viel macht“⁸⁴³. Dieser Wahrnehmungsunterschied ist nicht nur im diesem konkreten Fall, sondern ganz im Allgemeinen sehr interessant.⁸⁴⁴ Während die meisten Befragten in den Hauptstädten darauf hinweisen, dass die Gesandten im AET strikt an die Weisungen aus den Hauptstädten gebunden waren, sehen Brüsseler Akteure das anders. Natürlich weisen auch sie darauf hin, dass die Mitglieder des AET zu einem großen Teil an nationale Weisungen gebunden waren und dass der nationale Hintergrund sehr wichtig war, aber sie unterstreichen die Eigendynamik und den „europäische Geist“, die in dem Team entstand und die Verhandlungen entscheidend mitprägten.⁸⁴⁵

⁸⁴² Interview, Brüssel 2005.

⁸⁴³ Interview, London 2004.

⁸⁴⁴ Siehe dazu weiter unten.

⁸⁴⁵ Ein Mitglied des Teams beschreibt das wie folgt: „Bei unserer Zusammenarbeit in Brüssel entstand eine ganz eigene Dynamik und so etwas wie ein europäischer Geist. Das Europäische an dem Projekt und dessen Erfolg standen dann für uns im Vordergrund. Ich habe mich dabei auch nicht immer an die Weisungen aus der Hauptstadt gehalten. Das war zum Teil einfach nicht möglich.“ Interview, Brüssel 2005.

Wie bei den anderen Fallstudien, war auch bei der Entwicklung der Verteidigungsagentur die Rolle einzelner Persönlichkeiten wieder von zentraler Bedeutung. Wichtig war bei diesem Projekt in diesem Kontext wieder einmal der Einsatz des HR Solana und anderer hochrangiger Ratsbeamter, die sehr proaktiv handelten und das EDA-Projekt nach allen Kräften unterstützt haben.⁸⁴⁶

Bezüglich der Konsequenzen und der allgemeinen der Bedeutung der Agentur für die ESVP muss man bedenken, wie sensibel das Thema „Koordination nationaler Rüstungspolitik“ im europäischen Integrationsprojekt immer war. Angesichts dessen ist die Errichtung der EDA innerhalb von weniger als zwei Jahren sicher eine erfolgreiche Entwicklung. Die EDA hat theoretisch ein großes Potenzial zur Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten und kann an und für sich langfristig dazu beitragen, eine wirklich substanzielle Vision der ESVP zu entwickeln. In diesem Zusammenhang ist eine konkrete Vernetzung zwischen militärischer Planung, militärisch-materiellen Notwendigkeiten und der Beschaffungspolitik der Mitgliedsstaaten innerhalb der ESVP vonnöten. Zudem kann die Agentur auch eine wichtige politische Rolle spielen, da sie die Aufgabe hat, die Fortschritte der Mitgliedsstaaten zur Erreichung der in der Headline Goal 2010 und dem ECAP gemachten Fähigkeitsverpflichtungen zu überwachen. Für eine schlagkräftige ESVP ist die Erreichung der darin vorgesehenen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten und eine verbesserte Effizienz durch eine europäische Rüstungszusammenarbeit von wesentlicher Wichtigkeit. Dies gilt nicht nur hinsichtlich ausreichender Fähigkeiten zur Durchführung anspruchsvoller Operationen, sondern auch für eine notwendige Interoperabilität zwischen den verschiedenen nationalen Streitkräften. Wenn man bedenkt, dass natürlich gerade militärische Fähigkeiten und Entwicklungen einen Kernpunkt einer erfolgreichen Verteidigungspolitik der EU ausmachen, dann könnte die EDA in diesem Bereich durch eingeleitete Spezialisierungs- und Rationalisierungsprozesse im militärischen Bereich einen entscheidenden Einfluss haben, der das Gesamtprojekt ESVP erfolgreich prägen kann. Zudem könnte die

⁸⁴⁶ Ein EU-Diplomat dazu: „Solana machte während der ganzen Überlegungen und Verhandlungen zur Errichtung der EDA einen positiven Druck, da er die Wichtigkeit des Projektes für die ESVP erkannte und deswegen an einem Erfolg stark interessiert war.“ Ein Beteiligter des AET unterstreicht: „Im gesamten Prozess waren die verantwortlichen Ratsgremien beteiligt und haben uns komplett gestützt, uns zugearbeitet

Agentur dafür sorgen, dass dadurch ein immenses Sparpotenzial genutzt wird, das die nationalen Verteidigungshaushalte entlastet und dafür sorgt, dass diese effektiver eingesetzt werden können.⁸⁴⁷

Es besteht jedoch bei allem berechtigten Optimismus die Gefahr, dass die nationalen Verteidigungsministerien allen Beschlüssen und Erkenntnissen der Agentur zwar zustimmen werden, aber dann nicht dementsprechend handeln werden. Ein Militär im Ratssekretariat beschreibt dieses Problem wie folgt: „Es wird schwer, substantiell erfolgreich zu sein, da die jeweiligen Verteidigungsministerien ganz eigene Interessen in der Fähigkeitsentwicklung und -planung haben. Es könnte gut sein, dass die EDA tolle Ergebnisse erreicht und formuliert, dass aber daraus dann nichts gemacht wird. Denn eines ist sehr wichtig: Die EDA macht nur Vorschläge, die nicht zwingend sind. Konkret handeln und die Umsetzung der Vorschläge entschließen müssen die nationalen Ebenen“⁸⁴⁸. Ob die EDA längerfristig tatsächlich erfolgreich sein wird, wird sich deshalb daran messen lassen müssen, ob sie tatsächlich in der Lage ist eine Harmonisierung der nationalen Rüstungspolitiken zu erreichen, die zu einer wirklichen Fähigkeitsverbesserung der Staaten beiträgt und die möglichen Sparpotenziale ausschöpft. Dabei muss der erkannte Bedarf in konkrete Rüstungsprojekte und -beschaffungen umgesetzt werden und es muss eine Standardisierung, Rationalisierung und Spezialisierung der nationalen Rüstungspolitiken erlangt werden. Die Mitgliedsstaaten müssten dazu einen starken politischen Willen entwickeln und sich über nationale Eigenheiten, den Protektionismus nationaler Industrien und der Angst vor einer Souveränitätseinschränkung hinwegsetzen. Auf diesen politischen Willen muss die EDA Einfluss nehmen können, denn eine rein deklatorische Politik reicht nicht aus.

und geholfen. Dabei waren vor allem Solana, Cooper und Arnould ausschlaggebend für den Erfolg des Projektes“. Interviews, Brüssel 2005.

⁸⁴⁷ Ein EU-Diplomat weist jedoch zu Recht auf Folgendes hin: „Die EDA ist ein erster und sehr wichtiger Schritt zu einem ernsthaften Ressourcenpooling in der EU, aber es muss noch mehr geschehen. So müsste ein exemplarisches Rüstungsprojekt mit voller Planungsfähigkeit durchgeführt werden, dass von immenser symbolischer Bedeutung wäre und es muss eine tatsächliche Harmonisierung der nationalen Rüstungsindustrien stattfinden“.

VI.2.2 Das ESVP-Entscheidungssystem: Allgemeine Ergebnisse

In diesem Unterteil des Kapitels werde ich die aus den durchgeführten Fallstudien und der weiter reichenden Untersuchung die gefundenen Ergebnisse darstellen und bewerten. Dabei werden erst einige allgemeine und zusammenfassende Bewertungen über die Institutionalisierung der ESVP und fortbestehende Probleme und Schwierigkeiten angestellt, ehe dann die einzelnen Aspekte der Untersuchungsfragen und Hypothesen beleuchtet werden.

Allgemein

Wie die Untersuchung gezeigt hat, herrscht bei dem Integrationsprozess innerhalb der ESVP eine ganz eigene und besondere Integrationslogik vor, die sich von anderen Politikfeldern in der europäischen Integration abhebt. Die Mitgliedsstaaten geben zwar vor allem bei institutionellen Entwicklungen den Takt an, sind die entscheidenden Akteure und geben nur einen sehr geringen Teil ihrer Souveränität ab, aber es findet dennoch ein Kompetenztransfer nach Brüssel statt. In institutionellen Fragen und vor allem bei der Einrichtung und der Durchführung von Operationen kommen in zunehmendem Maße das Ratssekretariat und seine Gremien und andere ESVP-Organe als neue Akteure ins Spiel, die zunehmend auch initiativ handeln. Dabei ist vor allem das Entstehen eines *esprit de corps*, der Prozess einer Brüsselisierung und einer starken Sozialisierung der verschiedenen Akteure in Brüssel zu beobachten und es kommt zu einer wechselseitigen Beeinflussung und Konstituierung der europäischen und der nationalen Ebenen.⁸⁴⁹

In dem gesamten ESVP-Prozess ist die Funktion des Ratssekretariats als neutraler Helfer zum Finden von Konsens und als Katalysator zur Entscheidungsfindung von zentraler Bedeutung und ist in dieser Form ein Novum in einem intergouvernementalen Politikfeld der EU. Dabei haben vor allem das Ratssekretariat und auch die anderen ESVP-Gremien allerdings nicht nur Koordinierungsfunktionen und die Funktion des neutralen Helfers, sondern haben auch vielfach die Möglichkeit initiativ zu agieren. Ein

⁸⁴⁸ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁴⁹ Von zentralem Interesse ist auch die Forschungserkenntnis, dass die jeweiligen Akteure diese Entwicklungen anders bewerten. Während Ratsakteure in der Regel den Prozess der Brüsselisierung und die Bedeutung der Sozialisation stärker hervorheben, sehen nationale Akteure dies zwar auch so, aber bewerten

zentraler Punkt in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass in vielen außen- und sicherpolitischen Themenfeldern bereits mehr Politik in Brüssel entschieden und gemacht wird als in den Hauptstädten. Das hat nicht nur mit der Frage eines Kompetenz- oder Souveränitätstransfer zu tun, sondern ganz einfach damit, dass viele Einzelstaaten (vor allem die kleineren und mittelgroßen) in vielen außenpolitischen Fragen keine genuin nationale Politik betreiben und deswegen in diesen Fragen ausschließlich im EU-Rahmen agieren. Das ist in der Regel sicher nicht bei hochsensiblen Fragen der Fall, aber bei vielen Politiken bezüglich bestimmter Regionen und Fragen trifft dies zu.⁸⁵⁰ Die Brüsseler ESVP-Gremien tragen darüber hinaus dazu bei, dass die Hauptstädte ihre jeweiligen außen- und sicherheitspolitischen Ansichten und Präferenzen zunehmend antizipieren, verstehen und teilen. Dadurch kann längerfristig eine wirklich europäische Außen- und Sicherheitspolitik entstehen.

Dabei ist ein zentraler Punkt von Bedeutung, der in der ESVP-Konstruktion eindeutig festzustellen ist: Wenn Institutionen oder bestimmte Gremien einmal eingerichtet sind, dann entwickeln diese oftmals eine sehr starke Eigendynamik und ein eigenes Interesse und streben nach immer mehr Aufgaben und Einfluss. Dabei entsteht vor allem in den Ratsgremien der ESVP zweifelsfrei ein *esprit de corps* und an starkes Interesse an einem Erfolg des gemeinsamen Projektes ESVP. Dies ist eine Entwicklung, die von institutionalistischen Theorien vorhergesagt wird und die in der ESVP und ihren Brüsseler Gremien eindeutig zu beobachten ist und von vielen Akteuren ausdrücklich gewollt wird.⁸⁵¹

die Bedeutung dieses Prozesses geringer und heben die zentrale Rolle nationaler Strukturen und eine intergouvernementale Logik stärker hervor.

⁸⁵⁰ So sagte ein hochrangiger deutscher Diplomat: „In der Außenpolitik wird mittlerweile in vielen Bereichen mehr in Brüssel bewegt und fast auch entschieden als in Berlin. Beispiele dafür sind die Ukraine, ‚Solania‘ [Serbien-Montenegro], der Balkan im Allgemeinen und der Kosovo im Besonderen, sowie der Mittlere Osten. Deutschland hätte in diesen Bereichen alleine niemals soviel bewegen können, wie das unter der Leitung Solanas in Abstimmung mit allen anderen Mitgliedsstaaten der Fall war. Auch den Aceh-Einsatz beispielsweise hätte Deutschland alleine niemals machen können und wollen.“ Ein EU-Diplomat stimmt diesem Zustand zu: „Die meisten Mitgliedsstaaten haben außerhalb Europas ja gar keine wirkliche eigene Außen- und Sicherheitspolitik. Vor allem nach der Erweiterung ist ein Kernpunkt vieler Außenpolitiken weggefallen, da Fragen und Politiken, die in den letzten Jahren ganz oben auf der Agenda standen, nun internalisiert wurden. Im Rahmen der 25 aber kann man da Positionen formulieren und dies als EU-Position in die nationale Außenpolitik integrieren. Da können sich kleiner und mittlere Staaten außerdem an internationalen Fragen beteiligen, in denen ihre Stimme alleine sonst niemals gehört werden würde.“ Interviews, Brüssel 2005.

⁸⁵¹ Ein französischer Diplomat beschreibt dies wie folgt: „Das ist natürlich oft ein bewusstes Vorgehen: erst einmal eine Institution einrichten und mit Aufgaben betrauen. Diese entwickelt dann eine *policy* und eine starke

Probleme

Die Hauptprobleme der ESVP sind nach wie vor die oftmals verschiedenen Grunderwartungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten (vor allem der großen drei), ein manchmal mangelnder politischer Wille, fehlende finanzielle Ressourcen und Probleme in der Entscheidungsfindung. Mittlerweile stoßen die GASP und ESVP auch personell und finanziell an Grenzen, so dass viele Vorhaben aufgrund dieser Beschränkungen nicht umgesetzt werden können. Eine weitere entscheidende Frage für die Zukunft der ESVP ist, wie die europäische Öffentlichkeit zu eventuellen robusten militärischen Einsätzen stehen wird, die den Tod vieler Soldaten und auch unschuldiger Zivilisten bedeuten können. Die Besonderheit und Sensibilität einer europäischen militärischen Verteidigungspolitik und der Rolle nationaler Regierungen in diesem Zusammenhang fasst Wessels wie folgt sehr treffend zusammen: „only national authorities are legitimated to send out soldiers with the risk to be killed“⁸⁵². Darüber hinaus stehen Probleme zentral, die ein solcher robuster militärischer Einsatz für das positive Bild und Selbstverständnis der EU als Zivilmacht oder *soft power* haben wird. Wenn die EU nicht länger nur Zivilmacht und *soft power* sein will und weiter nach einer Rolle als sicherheitspolitischer Akteur strebt, dann muss sie sich diesen Problemen stellen.

Großen drei

Nicht nur im Konstruktions-, sondern auch im Entscheidungsprozess der ESVP sind die drei großen Staaten die entscheidenden Akteure, was natürlich in ihrem politischen und militärischen Gewicht begründet liegt. Wie die Fallstudien gezeigt haben, sind zentrale Projekte oft zwischen diesen dreien ausgehandelt worden und erst dann auf die europäische Ebene gebracht und mit den europäischen Partnern diskutiert worden. Was institutionelle und grundlegende Änderungen der ESVP betreffen, so ist ein Fortkommen nur schwerlich möglich, wenn die drei Staaten sich nicht einig sind. Dies wissen auch alle anderen Mitgliedsstaaten und stimmen dieser Tatsache zu, auch wenn es teilweise Befürchtungen wegen eines Direktoriums in der europäischen

Eigendynamik, die die ESVP wirklich voranbringt. Gerade in Brüssel entstehen solche Entwicklungen sehr schnell, da das europäische Denken und Vorgehen dort sehr stark ausgeprägt sind. Beispiele dafür sind die zivil-militärische Zelle und die EDA.“ Interview, Paris 2006.

⁸⁵² Wessels (2002). S. 5.

Verteidigungspolitik gibt.⁸⁵³ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die drei Staaten eine jeweils andere Herangehensweise und unterschiedliche grundsätzliche Erwartungen an die ESVP haben. Damit repräsentieren die drei in allgemeinen wie auch in spezifischen Fragen meist ein Positionsspektrum, in dem sich die Positionen aller anderen Staaten in der Regel wieder finden. Während die Vorrangigkeit der drei Staaten vor allem in sensiblen Fragen und Fragen institutioneller Neuerungen immer der Fall ist, so hat die Analyse der Fallstudien gezeigt, dass dies im operativen Bereich der ESVP anders ist. Weder bei der Mission in Aceh noch bei der Mission im Kongo, herrschte zu Beginn Einigkeit zwischen den drei großen Ländern vor. Im Endeffekt kamen beide ESVP-Operationen zustande, obwohl die drei Staaten diese zum Teil anfangs sehr kritisch beurteilten. Im Fall der Operation Artemis überzeugte vorrangig Frankreich das vor allem zweifelnde Deutschland und auch Großbritannien. Im Fall der AMM waren alle drei Länder anfangs nicht von einer möglichen Mission überzeugt und wurden letztendlich von der vorbereitenden Arbeit des Ratssekretariats und anderen Mitgliedsstaaten überzeugt.

Eindeutig führend in dem Trio der drei gossen und führenden ESVP-Staaten sind nach wie vor Großbritannien und Frankreich, während Deutschland nicht ganz so zentral steht wie diese beiden.⁸⁵⁴ Deutschland ist aufgrund verschiedener Gründe im Allgemeinen das schwächere Glied. Ein vorrangiges Problem ist die Tatsache, dass Deutschland hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten nicht mit den beiden führenden Nationen in diesem Gebiet mithalten kann. Des Weiteren ist Deutschland auch aufgrund seines geschichtlichen Hintergrundes in vielen Fragen der Sicherheitspolitik zurückhaltender als Frankreich und Großbritannien. Zudem wurde in allen Interviews und in den untersuchten Fallstudien deutlich, dass sowohl bei grundlegenden Initiativen

⁸⁵³ Dennoch weist ein französischer Militär auch darauf hin, dass die Kleinen und deren Meinung natürlich auch sehr wichtig sind: „Trotz der dominanten Rolle der großen Drei ist es wichtig, daran zu erinnern, dass die ‚Kleinen‘ auch viel tun und häufig initiativ agieren. Gerade am Beispiel der Einflüsse der neutralen Staaten, die immer wieder in zivil-militärischen Fragen nützliche und konkrete Arbeit leisten, wird das deutlich. Und: das ist wichtig und wir sowie die ESVP haben das nötig. Die kleinen Staaten dürfen nicht außer Acht gelassen werden und die zu starke Dichotomie zwischen Großbritannien und Frankreich muss aufhören (denn in zu vielen Punkten und Fragen herrscht diese noch vor).“

⁸⁵⁴ Ein deutscher Diplomat beschreibt diese Tatsache so: „Großbritannien und Frankreich kann man sicher als entscheidenden Antriebsmotor der ESVP sehen, der verantwortlich für den Hauptantrieb ist, während Deutschland mehr als Zahnrad zu verstehen ist, das weniger neue Akzente setzt. Die Ausnahme in diesem Zusammenhang war der Europäische Rat in Köln, wo unter starkem deutschem Einfluss die Struktur des ESVP für Jahre bestimmt wurde.“ Interview, Brüssel 2004.

sowie bei täglichen Fragen der ESVP die nationale Entscheidungsmaschinerie in Frankreich und Großbritannien geschmeidiger und schneller läuft als in Deutschland. Von Bedeutung scheint in diesem Zusammenhang, dass das Elysée und Downing Street 10 (sprich die Staatsoberhäupter und ihre Apparate) stärker zu sein scheinen als das Bundeskanzleramt, da diese zentraler entscheiden und individuell mehr Macht im nationalen Entscheidungsprozess haben.⁸⁵⁵ Gerade für Deutschland haben zudem zwei Punkte immer wieder einen entscheidenden Einfluss, wenn es um den Beschluss zur Einsetzung von militärischen Operationen geht: die finanziell angespannte Lage und der knappe Verteidigungsetat sowie der Parlamentsvorbehalt bei jeder Entsendung der Bundeswehr beschränken die Entscheidungsfähigkeit und -schnelligkeit Deutschlands. Sowohl bei der Errichtung der beiden untersuchten Operationen wie auch bei den drei institutionellen Änderungen wurden diese erwähnten Faktoren deutlich. Deutschland nimmt allerdings oft eine Vermittlerrolle zwischen Frankreich und Großbritannien ein, die sehr wichtig für die Balance zwischen den drei Staaten ist.

⁸⁵⁵ Vor allem französische, britische und Brüsseler Interviewte wiesen auf diesen Punkt hin. Die Kommunikation und die Entscheidungsfindung zwischen den Stäben der Regierungschefs, der Außen- und Verteidigungsministerien und anderer beteiligter Ministerien ist in Frankreich und Großbritannien scheinbar besser koordiniert und zentralisierter als dies in Deutschland der Fall ist. Dies hat zur Folge, dass Deutschland gerade in Entscheidungen des PSK oder des EUMC länger braucht, um eine klare und konsistente Position zu beziehen. Ein weiterer Faktor in diesem Zusammenhang sind einige Besonderheiten des deutschen parlamentarischen Systems. Zum einen hat das deutsche Parlament im Vergleich zu seinem französischen und britischen Pendant im generellen mehr Einfluss in der Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung (auch wenn der Bundestag in der Außen- und Verteidigungspolitik keine formellen Gestaltungsmöglichkeiten hat, ist er ein wichtiger Teil des Meinungsbildungsprozesses und hat durchaus informelle Einflussmöglichkeiten). Entscheidend ist aber zum anderen vor allem die Tatsache, dass in Deutschland ein Parlamentsvorbehalt zur Entsendung der Bundeswehr besteht.

Was die Koordination zwischen den nationalen Entscheidungsträgern zur Vorbereitung von deutschen ESVP-Positionen in Brüssel angeht, gesteht ein deutscher Diplomat gewisse Schwierigkeit ein, verweist aber darauf, dass sich dies in der Vergangenheit verbessert hat: „Die Kooperation zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium in ESVP-Fragen läuft mittlerweile sehr gut und es gibt viel Kooperation und einen sehr regen und guten Kontakt. Es herrscht eine kritisch-kreative Zusammenarbeit vor. Dies musste erst erlernt werden, aber jetzt sehen alle Beteiligten ein, dass man zusammen mehr als gegeneinander erreichen kann.“ Ein anderer deutscher Diplomat sieht hingegen noch immer Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang: „Wir tun uns da oft schwer und sind bei echten Inhalten oft langsamer als Großbritannien und Frankreich, die meistens schneller und konkreter handeln können. Das liegt an der Art und Struktur der deutschen Entscheidungsfindung und ist gerade im Bereich der ESVP schwierig. Viele Sachen gehen nicht direkt zum Bundeskanzleramt, während die Staatsspitzen bei den anderen scheinbar direkter involviert sind und mitentscheiden. Zudem gibt es häufig Schwierigkeiten, alles mit dem Finanz- und Verteidigungsministerium abzustimmen. Wir entscheiden und kämpfen oft noch zu Hause, während in Brüssel schon alles weiter geht. Das Problem ist dann, dass man oft nicht zentral mitgestalten und -entscheiden kann, wenn man noch zögert und keine klare Ansagen machen kann. In Deutschland müssen viele Ministeriumsreferate die zentrale Rolle des PSK scheinbar noch erkennen und entsprechend handeln.“ Interviews, Berlin und Brüssel 2004-2005.

Dabei gibt es natürlich immer noch, wie bereits erwähnt, grundlegende Unterschiede zwischen den großen drei Mitgliedsstaaten, die von prägender Bedeutung in der Entwicklung des ESVP waren und sind. Während für die Briten nach wie vor das Überwinden militärischer Schwächen zentral steht (vor allem auch um die NATO zu stärken), streben die Franzosen nach einem möglichst autonomen und international handlungsfähigen Europe (auch um sich von der NATO abzusetzen). Dies spiegelt sich unter anderem in der unterschiedlichen Herangehensweise an und bei der Bewertung von Institutionen wider. Während die Briten oft unterstreichen, dass die Bedeutung von Institutionen in vielen Punkten zweitrangig ist und vorrangig militärische Fähigkeiten und praktische Erfolge zählen, sehen die Franzosen das anders.⁸⁵⁶ Ihnen ist auch eine Institutionalisierung der ESVP sehr wichtig, da dadurch die ESVP auch durch spill-over Effekte weiter vorangetrieben werden kann.

Ein zentraler Faktor in der allgemeinen Interessenformierung und -formulierung der Mitgliedsstaaten ist, dass diese stark von der Tatsache beeinflusst wird, dass man EU-Mitglied ist. Das bedeutet, dass Interessen und Präferenzen der Staaten auch durch soziale Interaktion in dem vielschichtigen Politikprozess der EU endogen geformt und verändert werden.

Gremien Ratssekretariat

Im Bereich der ESVP kommt den Brüsseler Akteuren vorrangig die Aufgabe zu, die Ansichten und Handlungsvorschläge der verschiedenen Mitgliedsstaaten zu koordinieren und zu harmonisieren und damit entscheidend zur Konsensfindung beizutragen. Diese vermittelnde und koordinierende Rolle des Ratssekretariats, des PSK und vor allem auch des HR Solana ist sehr wichtig für eine erfolgreiche ESVP. Allerdings übernehmen diese Gremien auch zunehmend einen initiativen Einfluss und in der ESVP findet eine eindeutige Veränderung und Erweiterung der traditionellen Aufgaben des Ratssekretariats statt.

⁸⁵⁶ Ein britischer Diplomat beschreibt diese Position: „Wir haben da eine viel pragmatischere und praktische Herangehensweise. Wichtig ist uns, was *on the ground* passiert, während Institutionen dazu da sind, dabei zu helfen und praktische Erfolge zu ermöglichen. Andere - und vor allem Frankreich - haben eine viel idealistischere Herangehensweise und sind viel mit der Errichtung von Institutionen beschäftigt, da diese eine sehr symbolische Bedeutung haben.“ Interview, London 2004.

Diese festgestellte Veränderung in der Rolle der Ratsstrukturen kann als eine Veränderung einer Verwaltungsstruktur verstanden werden, die einen wichtigen Teil in der Entstehung einer strategischen Kultur ausmacht. Während die Strukturen des Ratssekretariats in vielen Politikfeldern nur die Rolle eines koordinierenden Gremiums haben (die eines „Sekretariats“ eben), gehen dessen Funktionen im Rahmen der ESVP weit darüber hinaus und die Gremien nehmen eine zentrale Verantwortung bei der Abwicklung und Aufrechterhaltung der ESVP ein.⁸⁵⁷ Das Ratssekretariat und seine verschiedenen Gremien geben in der ESVP auch und vor allem dadurch viele Impulse, dass sie zahlreiche Positionspapiere entwickeln und somit Denkanstöße und Input vorgeben, die oftmals zu einer EU-Politik werden können. Sie haben, wie sich ein Interviewter ausdrückte, in der ESVP in vielen Fragen damit sogar ein *de facto* Initiativrecht.⁸⁵⁸ Natürlich muss man auch darauf hinweisen, dass die Ratsgremien formell nicht initiativ aktiv werden oder eine eigene Politik formulieren können, sondern theoretisch nur auf Weisung des PSK oder der Präsidentschaft arbeiten.⁸⁵⁹ Dennoch machen die Gremien zweifelsfrei die „Tagesarbeit“ der ESVP und haben durch das Formulieren von *policy papers* und ihrer koordinativen Funktion einen immensen Einfluss auf die Gestaltung und die Abwicklung der ESVP. Wie in den untersuchten Fallstudien deutlich wurde, gilt dies vor allem bei der Vorbereitung und der Durchführung von Operationen. In den Gremien entsteht aber immer mehr eine Eigendynamik und es kommen immer mehr Initiativen von dort. Wichtig ist auch, dass

⁸⁵⁷ Ein Ratsbeamter fasst dies wie folgt zusammen. „Das Ratssekretariat hat im dritten Pfeiler eine ganz andere und zentralere Rolle als im ersten. Gerade im Bereich der ESVP haben wir *de facto* eine beinahe gleich wichtige Funktion wie die Kommission in Fragen des Binnenmarktes.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁵⁸ Ein EU-Diplomat sagt dazu: „Das Ratssekretariat hat unter Solana *de facto* einfach eine entscheidende Initiativfunktion. *De iure* ist das natürlich nicht so und niemand würde das so deutlich und offen sagen, aber es ist einfach so.“ Ein deutscher Diplomat fügt hinzu: „Die versorgen die ganze ESVP-Maschinerie auf allen Ebenen mit vielen guten Papern und Ideen, mit denen sie Diskussion anbahnen. Möglichkeiten eröffnen und Entscheidungen in der ESVP vorbereiten und prägen können. Dabei machen sie oft eine ganz eigene *policy* und sind zweifelsfrei viel mehr als eine bloße Verwaltungsmaschinen. Das liegt natürlich auch daran, dass dort viele gute, fähige und erfahrene Leute sind und dass die über ein enormes Know-how verfügen. Oftmals brauchen auch die Mitgliedsstaaten und das PSK deren Antrieb und auch die deren Expertise.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁵⁹ Deswegen sind auch die Rolle und die Herangehensweise der jeweiligen Ratspräsidentschaft während des rotierenden Vorsitzes sehr wichtig für die Entfaltungsmöglichkeiten der ESVP-Ratsgremien. Damit ist natürlich auch wieder eine allgemeine Schwäche der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik angesprochen. So wie die rotierende Präsidentschaft im Allgemeinen ein Problem für ein kohärentes Auftreten der EU darstellt, so hat diese Konstruktion auch negative Konsequenzen für die Rolle der Ratsgremien innerhalb der ESVP. Wie ein Befragter Beamter der Ratsgremien festhält, ist es dabei meistens so, dass größere Länder, die die Ratspräsidentschaft innehaben, dem Ratssekretariat mehr Spielraum lassen als kleinere Länder, da diese die Präsidentschaft oft zu Profilierungszwecken auf internationaler Ebene gebrauchen. Er weist allerdings auch darauf hin, dass es in diesem Zusammenhang Ausnahmen gibt und verweist dabei beispielsweise auf integrationsfreundliche kleine Länder wie Belgien und Luxemburg. Interview, Brüssel 2005.

in den Brüsseler Gremien immer mehr hochrangige Beamte mit hohem Profil arbeiten, die eine eigene Agenda und eigene Interessen haben.⁸⁶⁰ In diesem Zusammenhang kann man gerade bei diesen Gremien den erwarteten institutionalistischen spill-over Effekt feststellen: wenn bestimmte Gremien einmal eingerichtet sind, dann ziehen sie immer mehr Aufgaben an sich und streben danach, die ESVP auszuweiten und zu stärken und entwickeln somit die sicherheitspolitische Integration der EU immer weiter.

Von großer Bedeutung ist das bereits erwähnte und immer weiter zunehmende Gefühl, an einem gemeinsamen Projekt zu arbeiten und dessen Zielen und Erfolg gemeinsam verpflichtet zu sein. Dabei entsteht in den Ratsstrukturen, die sich mit sicherpolitischen Entscheidungen der EU befassen, in zunehmendem Maße ein europäisiertes Denken. Diese sukzessiv stärker werdende vergemeinschaftete Herangehensweise lässt in der ESVP eine ganz eigene Kultur im europäischen Integrationsprojekt entstehen.⁸⁶¹ Man kann dabei zweifelsfrei festhalten, dass zumindest in den mit der ESVP befassten Strukturen des Ratssekretariats ein institutionalisiertes *Policy Planning* stattfindet und man nicht mehr von einem ausschließlich intergouvernementalen Prozess sprechen kann.⁸⁶²

Sehr wichtig im Brüsseler ESVP-Prozess ist auch die Policy Unit Solanas, bezüglich welcher alle Befragten bestätigt haben, dass in dieser ein sehr europäischer Geist vorherrscht und dass eine erfolgreiche ESVP ein zentraler Antrieb der Akteure ist. Dabei ist eine wichtige Aufgabe der Policy Unit ebenfalls bei der Konsensfindung im PSK zu helfen, was vorrangig durch die Zirkulation verschiedener Paper und Anregungen geschieht. Bei der Policy Unit ist von psychologischer Wichtigkeit, dass hier nationale Gesandte gemeinsam an der Formulierung der GASP und der ESVP

⁸⁶⁰ Interviews, Brüssel, Berlin, London 2004-2005.

⁸⁶¹ Ein französischer EU-Diplomat beschreibt dies wie folgt: „Gerade wenn man bedenkt wie jung das Projekt ESVP noch ist, dann ist es schon beeindruckend, wie sehr hier ein strategisches europäisches Denken entsteht. Vor allem durch ein zunehmendes Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren - besonders zwischen nationalen und Brüsseler Akteuren - entsteht ganz sicher eine eigenen ESVP Kultur und diese wird in Zukunft sicherlich noch zunehmen. Das gilt besonders für ESVP-Operationen. Ganz sicher ist in diesem Zusammenhang eine zunehmende Verschränkung zwischen Brüsseler und nationalen Akteuren sehr wichtig, da die Trennlinien zwischen der Brüsseler und der nationalen Ebene immer undeutlicher werden.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁶² Ein Rastbeamter beschreibt das wie folgt: „Natürlich ist die ESVP immer noch stark intergouvernemental geprägt. Aber die ESVP ist eindeutig nicht mehr ausschließlich intergouvernemental. Dazu sind die Ratsgremien mittlerweile zu stark.“ Interview, Brüssel 2005.

arbeiten.⁸⁶³ Deswegen fungiert die Policy Unit auch als *entry point* der Regierungen und die Mitglieder ermöglichen direkte Kontakte zu den Hauptstädten, wenn man eine nationale Meinung braucht. In den letzten Jahren verschmelzen die Policy Unit und seine Funktionen allerdings zunehmend mit der allgemeinen ESVP-Struktur des Ratssekretariats.

Wie die Untersuchung der Fallstudien gezeigt hat, ist im Gefüge der ESVP der Hohe Vertreter des GASP Javier Solana in Bezug auf das Ratssekretariat (dessen Generalsekretär er ist), die Policy Unit (die ihm unterstellt ist) und den gesamten ESVP-Entscheidungsprozess von zentraler Bedeutung. Seine Persönlichkeit sowie seine zahlreichen Kontakte spielen in diesem Kontext eine ausschlaggebende Rolle. Trotz formell recht bescheidener Möglichkeiten, übernahm Solana in den vergangenen Jahren oftmals eine Initiativefunktion und trieb einige grundlegende Entwicklungen in der ESVP entscheidend und geschickt voran (wie bei allen analysierten Fallstudien und vor allem den Operationen in Aceh und im Kongo deutlich wurde). Allerdings weiß er in diesem Zusammenhang auch genau, wie weit er gehen kann und womit er die Mitgliedsstaaten verprellen würde.⁸⁶⁴ Zentral ist dabei auch die Tatsache, dass er sehr gute Kontakte zu den Mitgliedsstaaten und auch zum PSK hat, in dem er manchmal selbst präsent ist oder sich immer durch einen engen Vertrauten vertreten lässt.

Ein allgemeines Problem in den zahlreichen ESVP-Gremien des Rates ist jedoch oftmals eine mangelnde Kohärenz und auch Kompetenzstreitigkeiten, da die Aufgabenverteilung oftmals nicht klar genug ist. Ein involvierter Ratsakteur: „Oftmals gibt es in DG E allerdings zu wenig Zusammenhang zwischen den verschiedenen

⁸⁶³ Auch hier weist ein EU-Diplomat darauf hin, dass Personen eine wichtige Rolle spielen: „Als die Policy Unit gegründet wurde, war ja nicht wirklich klar, welche Aufgaben diese erfüllt und was sie genau macht. Wie in der gesamten ESVP Solana, hat hier Heusgen [langjähriger Leiter der Policy Unit, der 2005 außenpolitischer Berater der deutschen Bundeskanzlerin Merkel geworden ist] mit viel Fingerspitzengefühl und sehr guter Arbeit ein Gremium geschaffen, dass die Herangehensweise an, und das Denken in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nachhaltig geprägt und verändert hat“. Interview, Brüssel 2005.

⁸⁶⁴ Ein Ratsbeamter aus der ESVP-Maschinerie fasst dies wie folgt zusammen: „Seine Persönlichkeit und sein wohlüberlegtes Handeln sind immens wichtig für die ESVP. Er hat ein gutes Gespür dafür, wann kritische Momente sind und wann und wie er ins PSK gehen und für eine Idee werben muss. Außerdem weiß er auch immer sehr genau, wann er schweigen muss und den Mitgliedsstaaten nicht in die Parade fahren darf. Seine zahlreichen und guten Kontakte zu fast allen Regierungen sind ihm dabei natürlich von großer Hilfe“. Darüber hinaus sagt ein deutscher Diplomat: „Wenn man das mal etwas übertrieben sagen will: Solana ist die Lichtgestalt der ESVP und steht über allem. Er kennt alle, kann mit jedem sprechen und koordiniert alles. Er ist enorm

Einzelteilen, was verbessert werden muss. Störend sind dabei oftmals die Konkurrenz und die Koordinationsprobleme zwischen den einzelnen Unterteilen und es gibt Eifersüchteleien und Kompetenzgerangel“⁸⁶⁵.

PSK

Das nächste Brüsseler ESVP-Gremium, das nun beleuchtet wird, ist das PSK. Dieses nimmt in der ESVP nicht nur formell eine zentrale Rolle ein und ist vor allem bei der Leitung von Operationen der zentrale Entscheidungsort.⁸⁶⁶ Während das PSK vor allem in diesem Bereich und im tagespolitischen Geschäft der ESVP die zentrale Drehscheibe sowie ein sehr unabhängiger und eigenständiger Akteur ist, sieht das bei diffizileren und strittigen Fragen (wie zum Beispiel bei institutionellen Neuerungen oder grundlegenden Beschlüssen zur Einrichtung einer ESVP-Operation) jedoch anders aus und die Entscheidungen werden meist auf höherer Ebene direkt zwischen den Mitgliedsstaaten getroffen.⁸⁶⁷ Deswegen kommt es im PSK auch eher selten zu echten Streitigkeiten oder Konfrontationen: strittige Punkte, von denen man weiß, dass sie schwierig zu klären sind, werden meist im Vorfeld auf einem höheren Level zwischen den Hauptstädten geklärt.

Dabei hat das PSK in der ESVP-Beschlussfassung neben seinen formellen Aufgaben vor allem zwei Funktionen: Einerseits werden natürlich nationale Positionen und Instruktion abgefragt und nach Brüssel in den ESVP-Entscheidungsprozess transportiert. Zum anderen wird der Diskussionsstand in Brüssel und die Positionen der anderen Mitgliedsstaaten in die nationalen Maschinerien eingespeist. Diese Informationsübermittlung der Ansichten anderer Mitgliedsstaaten in den nationalen Politikprozess und das Antizipieren der Meinung Anderer sind eine sehr wichtige Aufgabe eines PSK-Botschafters. Er vermittelt diese Positionen an seine Hauptstadt, so dass diese sich darauf einstellen und die Positionen der anderen Länder in die eigene

wichtig, hält alles zusammen und hat das gesamte DG E zur Verfügung, das für ihn hochqualitative Arbeit abliefern". Interviews, Brüssel 2005.

⁸⁶⁵ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁶⁶ Ganz gemäß Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/79/GASP).

⁸⁶⁷ Ein Diplomat beschreibt dies wie folgt „Das PSK ist einfach die Drehscheibe und das Schlüsselorgan der ESVP, spielt bei allen Entscheidungen in der ESVP eine Rolle und macht fast alles. Auch wenn das PSK bei einigen zu sensiblen Schlüsselentscheidungen manchmal außen vor bleibt, so laufen dort doch laufen alle Fäden zusammen und das PSK ist zweifelsfrei stark und zentral.“ Interview Berlin, 2004.

Beschlussfassung einspeisen kann.⁸⁶⁸ Trotz der stattfindenden Koordination zwischen den Hauptstädten und den nationalen Ministerien - die später beleuchtet werden - weiß das PSK oftmals am meisten über die Materie sowie die genauen Positionen und die Möglichkeiten der Anderen bescheid. Damit ist das PSK eine Art Sensor in vielen Fragen, die in den Hauptstädten nicht genau bewertet oder erkannt werden können. Auch basierend auf dieser Tatsache, haben die PSK-Botschafter die Möglichkeit, nationale Positionen und Entscheidungen zu prägen und zu beeinflussen. Sehr häufig funktionieren die Botschafter als Ideengeber für die Hauptstädte und versuchen, ihre Weisungsgeber von einer Position zu überzeugen, welche die Mehrheit des PSK unterstützt. Durch die ständige Zusammenarbeit zwischen den Botschaftern entsteht zudem immer mehr Verständnis füreinander und für die Probleme und Kernpunkte der beteiligten Akteure. Damit gehen eine zunehmend konvergierende Denkweise sowie Problem- und Problemlösungswahrnehmung einher, die sukzessive zu einem genuin europäischen Denken in der gemeinsamen Sicherheitspolitik führen.

Was das allgemeine institutionelle Selbstverständnis des Gremiums angeht, so hat sich bezüglich der Entscheidungsfindungslogik im Gegensatz zu seinem Vorläufer, dem Politischen Komitee, und zur EPZ eine interessante Veränderung entwickelt. Es herrscht nicht mehr das Gefühl einer möglichen Vetonutzung vor, sondern die „Angst“ isoliert zu sein oder einen gemeinsamen Beschluss zu verhindern, den die anderen unterstützen. Alle befragten Entscheidungsträger auf nationaler und Brüsseler Ebene haben darauf hingewiesen, dass man tunlichst vermeiden will, als derjenige dazustehen, der für das Scheitern eines Projektes verantwortlich ist. Um dies zu verhindern, wird manchmal sogar gegen die eigentlich ursprüngliche nationale Position gestimmt, da der Druck in dem sehr konsensgeprägten Gremium zu stark ist.⁸⁶⁹ Es ist also oftmals

⁸⁶⁸ Ein befragter PSK-Botschafter fasst dies wie folgt zusammen: „Es ist von zentraler Bedeutung, dass wir unser Hintergrundwissen und unsere Diskussionen aus Brüssel zur Hauptstadt kommunizieren. Die Hauptstädte haben meist natürlich auch Kontakt untereinander, aber die Intensität und Tiefe dieser Kontakte hängt natürlich sehr von den verschiedenen Ländern ab. Vor allem für Informationen und Einschätzungen von Ländern, mit denen zwischen den Hauptstädten nur ein recht geringer Kontakt besteht, sind unsere Informationen aus dem PSK sehr wichtig.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁶⁹ Interviews, Brüssel 2005. Ein PSK-Botschafter benennt diesen Druck konkret: „Eine eigenartige Tatsache innerhalb des PSK ist, dass man nicht so einfach ohne weiteres ‚nein‘ sagen und damit etwas zum Scheitern bringen will. Man schweigt lieber oder sucht nach Kompromissen und Zwischenlösungen. Das ist ein bemerkenswertes Paradoxon der Konsensregel und ist sicher anders, als dies von den Planern konzipiert wurde und gedacht war.“

wichtiger, einen Konsens zu erreichen, als die nationale Position unbedingt und bedingungslos durchzusetzen.

Die bereits festgestellten Entwicklungen und Eigendynamiken in den Brüsseler Ratsgremien sind in sehr ähnlicher Form auch im PSK zu beobachten. Ganz stark ist auch in diesem Zusammenhang das gemeinsame Interesse an einem Erfolg der ESVP, den alle PSK-Botschafter teilen.⁸⁷⁰ Darüber hinaus gilt auch im PSK die Feststellung, dass individuelle Personen von Belang sind. Neben der Tatsache, dass sich die meisten PSK-Botschafter einer erfolgreichen ESVP verpflichtet fühlen, ist es sehr wichtig, dass im PSK in der Regel noch relativ junge, aber hochrangige Diplomaten sitzen, die eigene Ziele und Ambitionen haben. Alle Beteiligten weisen zudem darauf hin, dass im PSK ein ganz starker *esprit de corps* besteht und dass dies ein sehr wichtiger Punkt ist. Zwar sind alle Botschafter weisungsgebunden und vertreten die Positionen ihrer Mitgliedsstaaten, aber durch das Zusammenarbeiten und das gemeinsame Interesse an einem Erfolg der ESVP weisen alle PSK-Beteiligten darauf hin, dass ein sehr europäisches geprägtes Denken vorherrscht.

Es ist natürlich wichtig hervorzuheben, dass das PSK relativ selten eigene oder grundlegende Initiativen aufgreift und beschließt. Damit ein wichtiges Thema in das PSK kommt, wird dies in der Regel vom Rat für Allgemeinen Angelegenheiten und Außenbeziehung angestoßen. Bei kleineren und tagespolitischen Fragen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sieht dies allerdings anders aus und das PSK befasst sich durchaus proaktiv mit vielen Aspekten der GASP und ESVP.⁸⁷¹ Auch wenn in der vorliegenden Arbeit die Funktionsweise und die Arbeit des Gremiums in der ESVP untersucht wird, so sei noch einmal darauf hingewiesen, dass sich das PSK mit einer viel weiteren Themenpalette befasst. Gemäß seinem in Kapitel I genauer dargestellten formellen Auftrag, befasst sich das PSK „mit allen Aspekten der GASP,

⁸⁷⁰ Ein deutscher Diplomat beschreibt dies: „Natürlich herrscht im PSK ein starkes Interesse an einem Gelingen und an einer positiver Weiterentwicklung der ESVP vor. Da besteht schon in gewissem Sinne das Gefühl, das die ESVP das Kind des PSK ist, das man weiter erfolgreich aufziehen will.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁷¹ Ein PSK-Botschafter weist darauf hin: „Das PSK ist aber auch ein handlungsorientiertes Gremium, das nach Einsätzen und Handlungsfeldern sucht, diese identifiziert und diese zu den Hauptstädten kommuniziert.“ Interview, Brüssel 2005.

einschließlich der ESVP⁸⁷² und arbeitet dem Rat in allen damit verbundenen Fragen zu.

Bezüglich der Koordination und Kommunikation zwischen den PSK-Botschaftern und den nationalen Weisungsgebern in den Hauptstädten, sind in allen drei untersuchten Ländern ein sehr ähnliches Vorgehen und ähnliche Regeln zu erkennen. Vor jedem PSK-Treffen wird die Agenda von dem PSK-Botschafter und seinem Stab mit den Hauptstädten koordiniert. Dabei ist es bei allen untersuchten Ländern der Fall, dass die finalen Weisungen für den Botschafter immer vom Außenministerium kommen. Viele ESVP-Fragen werden in den Hauptstädten vorher allerdings mit anderen nationalen Akteuren koordiniert. Vorrangig geschieht dies natürlich mit dem Verteidigungsministerium, aber bei Bedarf auch mit dem Finanzministerium, dem Innenministerium und bei hochrangigen Fragen natürlich auch mit den Kabinetten und den Stäben der Regierungschefs. In diesem Prozess der Positionsbestimmung eines Landes ist der jeweilige Botschafter jedoch stark einbezogen. Sehr häufig teilt der PSK-Botschafter den nationalen Weisungsgebern in der Hauptstadt aufgrund seines Fachwissens und der Informationen, die er vor Ort erlangt mit, welche Positionen und Ziele überhaupt möglich und durchsetzbar sind und welche nicht.⁸⁷³ Alle Beteiligten, die interviewt wurden, weisen außerdem darauf hin, dass die PSK-Botschafter manchmal Absprachen schließen, die nicht explizit mit den Weisungen aus den Hauptstädten übereinstimmen. Allerdings weiß jeder Botschafter, wie weit er dabei gehen darf und wo die roten Linien für seine Hauptstadt verlaufen.⁸⁷⁴ Falls es während einer PSK-Sitzung in diesem Zusammenhang Unklarheiten oder Probleme gibt, dann

⁸⁷² Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 (2001/78/GASP).

⁸⁷³ Ein EU-Diplomat, der im PSK-Entscheidungsprozess involviert ist, beschreibt dies: „Der PSK-Botschafter kann seiner Hauptstadt Lösungswege aufzeigen und sagen: das funktioniert so nicht, wie ihr das vorhabt. Lasst mich das anders machen. Ich bin mir sicher, dass ich weiß wie wir in dieser Frage am besten unser Ziel erreichen.“ Ein PSK-Botschafter beschreibt dies wie folgt: „Ein PSK-Botschafter kommuniziert oft zu den Hauptstädten: das geht so sicher nicht, diese Position werden wir unmöglich vertreten oder durchbringen können. Er weiß in der Regel genau und berichtet, was möglich ist und wie weit man gehen kann.“ Interviews, Brüssel 2005.

⁸⁷⁴ Interviews, Berlin, London, Paris, Brüssel 2004-2006. Konkret beschreibt dies ein befragter PSK-Botschafter folgendermaßen: „Ich kenne die roten Linien sehr gut und habe deshalb recht viel Bewegungsfreiheit. Man muss vor allem wissen, was die Hauptstadt genau weiß und will. Zwar bekomme ich genaue Instruktionen, aber zu detaillierte und restriktive Weisungen wären gegen die Logik und das Ziel. Ich muss als Botschafter sagen, was wir erreichen können und muss selbst Positionen entwickeln und vorstellen.“

nimmt der Botschafter unter Umständen auch während der Sitzungen Kontakt mit der entsprechenden Stelle in der Hauptstadt auf.⁸⁷⁵

Kontakte zwischen den Hauptstädten

Wie in den Fallstudien gezeigt wurde und wie die durchgeführten Interviews bestätigen, gibt es eine regelmäßige und institutionalisierte Kooperation und Kommunikation zwischen den Mitarbeitern in den jeweiligen nationalen Außen- und Verteidigungsministerien und ihren Kollegen in den anderen Ländern, die mit der ESVP beschäftigt sind.⁸⁷⁶ Alle betroffenen Befragten haben angegeben, dass sich die jeweiligen Akteure untereinander sehr gut kennen und dass die jeweiligen Hauptstädte sich permanent koordinieren und abstimmen, bevor ein Thema im PSK behandelt wird. Auf allen Ebenen bestehen diese Kontakte zu den jeweiligen Pendants in den europäischen Partnerländern und durch diese Zusammenarbeit entsteht auch zwischen diesen nationalen Akteuren zunehmend ein kollegiales Gefühl. Diese Kooperation findet dabei sowohl in alltäglichen Fragen der ESVP wie auch und vor allem bei der Vorbereitung und Durchführung großer Projekte statt. Wie die Zusammenarbeit im PSK führt diese Abstimmung zwischen den Hauptstädten zu einer zunehmenden Konvergenz der Normen und Regeln innerhalb der ESVP auch auf nationaler Ebene und hat eine Europäisierung der nationalen Verteidigungspolitiken zur Folge. Damit ist nicht nur in den Brüsseler Gremien, sondern auch zwischen den nationalen ESVP-Akteuren eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungskultur im Entstehen begriffen. Es handelt sich bei den Kontakten und der Kooperation zwischen den entsprechenden Akteuren in den nationalen Ministerien um ein sehr komplexes und dichtes Netzwerk, das sich über sehr viele verschiedene Ebenen erstreckt und auch von vielen engen und persönlichen Bindungen geprägt ist. Dies ist sehr wichtig, da „man so besser erklären und auch verstehen kann, warum man selbst oder ein Partner eine bestimmte Position vertritt, welcher Antrieb dahinter steckt und was man wirklich erreichen will“⁸⁷⁷. Es hat also ganz sicher eine Institutionalisierung von Kontakten, Kommunikation und

⁸⁷⁵ Interviews, Brüssel, Berlin, Paris und London 2004-2006.

⁸⁷⁶ Interviews in Berlin, London und Paris 2004-2006. Konkret beschreibt dies ein französischer Diplomat folgendermaßen: „Man kann sagen, dass gerade die Kontakte zu den entsprechenden Kollegen in Deutschland und Frankreich fast so eng sind, wie der Kontakt zu den anderen Ministerien auf nationaler Ebene. Es gibt natürlich manchmal Probleme aufgrund kultureller Unterschiede, aber das Verständnis und die Kollegialität werden immer größer und es findet dadurch eine europäische Herangehensweise an viele Fragen und Projekte statt.“ Interview, Paris 2006.

Verhandlungen zwischen staatlichen Akteuren und Diplomaten stattgefunden, die an der Formulierung und Implementation der ESVP arbeiten. Diese Institutionalisierung hat eine Veränderung der grundlegenden Arbeitsweise der Akteure sowie verschiedener nationaler Ministerien und deren Herangehensweise und Beurteilung der nationalen und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Folge.

Sozialisierung

Die Frage nach einem möglichen Sozialisierungsprozess zwischen den vielfältigen ESVP-Akteuren ist ein zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit und konnte wie bereits dargestellt durch die unternommene Untersuchung beantwortet werden. Zusammenfassend kann man sagen, dass in allen untersuchten Gremien und bei allen beteiligten Akteuren innerhalb der ESVP eine Sozialisierung stattfindet. Die Tatsache beispielsweise, dass die PSK-Botschafter so eng zusammenarbeiten und sich auch privat sehr gut kennen⁸⁷⁷ sorgt für einen starken Sozialisierungsprozess und erleichtert oftmals das Treffen von ESVP-Entscheidungen. Wie bereits dargestellt, entstehen dabei zwischen allen Beteiligten in der ESVP-Maschinerie immer mehr Netzwerke und die beteiligten Akteure kennen und verstehen sich zunehmend. Ein anderes Beispiel dieser Sozialisierungsdynamiken im PSK ist die Integration und die Anpassung der neuen Mitgliedsstaaten in das Funktionieren des PSK und deren grundlegenden Unterstützung der ESVP.⁸⁷⁹ Innerhalb des PSK und seiner verwandten Gremien entsteht ein geteiltes Set an Ideen und Normen, das zunehmend ein gemeinsames europäisch-strategisches Denken sowie geteilte Handlungsoptionen in militär- und sicherheitspolitischen Fragen darstellt.⁸⁸⁰ Das beeinflusst auch nationale Positionen, die

⁸⁷⁷ So ein französischer Diplomat. Interview, Paris 2006.

⁸⁷⁸ So haben viele Befragte auch darauf hingewiesen, dass viele PSK-Botschafter private Beziehungen miteinander aufbauen, die für Entscheidungsprozesse in der ESVP von Bedeutung sind. Ein EU-Diplomat beschreibt dies folgendermaßen: „Viele der Botschafter haben auch private Beziehungen zueinander und unternehmen in ihrer Freizeit Dinge zusammen. Das verstärkt das Zusammenhaltgefühl und nicht nur in formellen Treffen, sondern auch in diesem Rahmen oder an der so genannten ‚Cocktailfront‘ werden Entscheidung des PSK entscheidend vorbereitet.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁷⁹ Ein französischer Diplomat dazu: „Wie stark diese Sozialisierungsentwicklungen und die eigenen Regeln im PSK sind, wurde nach dem Beitritt der zehn Neuen sehr deutlich. Die neuen Botschafter waren mit der institutionellen Kultur und Logik des PSK natürlich nicht so vertraut, aber sie passten sich sehr schnell an und übernahmen diese. Zudem transportieren sie diese Logik des PSK und der ESVP dann natürlich auch wieder in ihre Hauptstädte weiter.“ Interview, London 2004.

⁸⁸⁰ Ein EU-Diplomat dazu: „Es entsteht kontinuierlich und zunehmend ein Geflecht an wachsendem Konsens in der gesamten Außen- und Sicherheitspolitik. Dadurch, durch entstehende gemeinsame Überzeugung und durch ein immer größer werdendes Verständnis füreinander wird gemeinsames Handeln in der ESVP erheblich vereinfacht.“ Interview, Brüssel 2004.

oft überdacht werden, wenn im PSK ein anderer Konsens besteht. Ganz deutlich ist diese Entstehung geteilter Normen und Ideen auch in den Gremien des Ratssekretariats festzustellen. Außerdem findet diese Entwicklung durch immer mehr Zusammenarbeit (bei praktischen Operationen sowie im EUMC und im EUMS) auch bei den in der ESVP aktiven Militärs statt, wodurch auch in diesem Rahmen ein immer stärker entwickeltes europäisches strategisches Denken entsteht.⁸⁸¹

In allen untersuchten Brüsseler Gremien finden zudem die zwei von Checkel entwickelten Mechanismen für die Internalisierung von Normen und Ideen durch Sozialisierungsprozesse statt⁸⁸²: durch häufige Interaktionen zwischen Mitgliedern einer bestimmten Gruppe und durch Lern- und Überzeugungsprozesse. Diese zwei Mechanismen und die stabilisierende Wirkung der ESVP-Gremien führen zu einer eigenen und normgeleiteten Handlungslogik der Akteure und der Sozialisierungsprozess wird durch die Entwicklung eigener „Spielregeln“ in den neu geschaffenen Institutionen des jungen Politikfeldes ESVP und ein wachsendes *ownership*-Gefühl verstärkt.

Brüsselisierung

Der bereits mehrfach beschriebene und festgestellte Prozess, dass alle gemeinsamen Projekte und Prozeduren der ESVP dazu führen, dass sich die Brüsseler sowie auch die nationalen Akteure und Gremien immer mehr kennen lernen und immer mehr Vertrauen zueinander aufbauen, ist begleitet von einem Prozess der Brüsselisierung, wie sie zu Beginn der vorliegenden Arbeit definiert wurde: das „bedeutet, dass ohne einen Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten und ohne eine genuine Entnationalisierung der nationalen Verteidigungspolitik, die permanent in Brüssel präsenten Gremien, Bürokratien und Entscheidungsträger zunehmend zu einer ‚europäisierten‘ und ‚brüsselisierten‘ Politikplanung, -formulierung und -implementation führen.“ Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass die Weichenstellung innerhalb der ESVP in immer mehr Fragen in Brüssel geschieht und man dabei zweifelsfrei von einem Kompetenz- und zu einem geringen Teil auch von einem Souveränitätstransfer sprechen

⁸⁸¹ Vielfach wird dieser Prozess bei den Militärs mit stattgefundenen Entwicklungen in der NATO verglichen, in welcher ein sehr starker gemeinsamer strategischer Ansatz besteht. Natürlich hat sich dieser Ansatz aber in den letzten 50 Jahren entwickelt, weswegen die noch stärkere Sozialisierung innerhalb der NATO nicht überraschend sein kann.

⁸⁸² Checkel (2001). Cf. Kapitel II.

kann. Allerdings bin ich der Ansicht, dass man in dieser Frage eher von einem Prozess des Souveränitätspoolings als von einem Souveränitätstransfer sprechen sollte.⁸⁸³ Es ist jedoch deutlich geworden, dass „a gradual transfer, in the name of consistency, of foreign-policy authority away from the national capitals to Brussels“⁸⁸⁴ stattfindet und dass ein „virtuelles europäisches Zentrum“⁸⁸⁵ entsteht, das weitreichende Effekte auf die Politikformulierung und Entscheidungsfindung in den Hauptstädten hat. Ein EU-Diplomat stimmt dieser Einschätzung aufgrund seiner praktischen Erfahrungen zu: „Es gibt in allen ESVP-Gremien einen eindeutigen Trend zur Brüsselisierung und die ESVP-Maschinerie stellt eine ganz neue Qualität im Bereich der europäischen Integration dar“⁸⁸⁶. Natürlich geht bei fast allen grundlegenden institutionellen Änderungen die Initiative noch von Mitgliedsstaaten aus. Wie die Untersuchung der Fallstudien gezeigt hat und wie in allen Interviews bestätigt wurde, geht aber hingegen vor allem bei den Operationen und der täglichen ESVP-Arbeit immer mehr Initiative und Leitung von den Brüsseler Gremien aus.⁸⁸⁷

Eng verbunden mit diesem konstatierten Prozess der Brüsselisierung sind ein immer weiter zunehmender *esprit de corps* und ein anwachsendes gemeinsames Denken, die auf der gesamten Brüsseler Ebene zu beobachten sind. Diese Entwicklung ist nicht nur durch die sehr intensive Zusammenarbeit, sondern auch durch die *erfolgreiche* Durchführung von Missionen und Vorhaben begründet.⁸⁸⁸ Es entsteht zweifelsfrei eine gemeinsame Kultur und ein gemeinsames strategisches Denken in der

⁸⁸³ Wie dargestellt, handelt es sich bei der ESVP immer noch um einen Integrationsprozess, der vom intergouvernementalen Prinzip bestimmt wird. Auch wenn die vorliegende Arbeit eine ganz eigene Art der Integration in diesem Politikfeld festgestellt hat, in der ein Kompetenztransfer nach Brüssel stattfindet, handelt es sich nicht um einen Souveränitätstransfer nationalstaatlicher Souveränität an supranationale Institution (wie dies in Politikfeldern des ersten Pfeilers der EU an die Kommission stattfindet).

⁸⁸⁴ Allen (1998), S. 54. Cf. Kapitel II.

⁸⁸⁵ Joergensen (2004), S. 42. Cf. Kapitel II.

⁸⁸⁶ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁸⁷ Ein EU-Beamter sagt dazu: „Der gesamte Brüsseler ESVP-Zirkel kann als Mittelpunkt und als zentraler Hilfsmotor gesehen werden. Vor allem dann wenn nationale Entscheidungen versagen und Schwierigkeiten haben, können wir als Ideengeber zur Konsensfindung entscheidend beitragen. Hauptsächlich wird tägliches Business gemacht, aber es geht nicht nur um *day to day*-Entscheidungen, sondern es steckt mehr dahinter und hat eine ganz eigene Logik. Die großen und grundlegenden Entscheidungen werden zwar auf höchster nationaler Ebene beschlossen, aber diese Initiativen sind eben nicht alles. Wichtig ist zum Beispiel auch, dass mittlerweile viele Anfragen (für Missionen) direkt nach Brüssel kommen und hier in einigen Punkten ein institutionalisiertes *policy-planning* stattfindet.“ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁸⁸ Ein deutscher Diplomat beschreibt dies wie folgt: „Es besteht sicher ein Prozess der Brüsselisierung und mit der ESVP entsteht da ganz sehr etwas. Die Frage ist nur wie es lange noch braucht bis es ‚fertig‘ ist. Jede einzelne Operation ist jedenfalls ein wichtiger Baustein und ein weiterer Schritt, der zu dem Grossen und Ganzen führt. Die Frage ist nur, wann dieses Ganze erreicht ist und was das dann genau ist.“ Interview, Brüssel 2005.

Verteidigungspolitik der EU. Dies geschieht nicht nur durch die Zusammenarbeit in Brüssel, sondern auch dadurch, dass sich die meisten nationalen ESVP-Akteure zwischen den Hauptstädten kennen und sehr viel Austausch zwischen diesen und mit Brüssel vorgenommen wird. Dabei findet zwischen der nationalen und der europäischen Ebene eine wechselseitige Beeinflussung und Konstituierung statt: während die nationalen Akteure und Politiken die europäische Politik und die Gremien auf dieser Ebene prägen, verändert die ESVP auch nationale Politiken und Akteure in starkem Maße. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass die sekundierten nationalen Beamte und die nationalen Diplomaten, die eine Zeit in der ESVP-Maschinerie in Brüssel verbringen und dann in die Hauptstädte zurückkehren, diese Erfahrungen und Werte und oftmals eine pro-europäische Einstellung mitnehmen und in die Hauptstädte tragen.⁸⁸⁹ Diese Entwicklungen finden zudem statt, da die ESVP nicht nur auf dem höchsten Level zwischen den Regierungen betrieben wird, sondern da auch sehr viel Kooperation auf niedrigeren Ebenen stattfindet. Diese Kooperation findet, wie dargestellt, in vielfacher Form zwischen den an der ESVP beteiligten Ministerien und ihren Mitarbeitern statt.

Dennoch bleibt der ESVP-Prozess vorrangig ein Koordinierungsprozess nationaler Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten und die ESVP bleibt ein intergouvernementales Konstrukt, in dem die Interessen der Mitgliedsstaaten zentral stehen. Dies liegt, wie vermutet, ganz sicher daran begründet, dass es sich bei der ESVP um ein sehr sensibles Politikfeld handelt, in dem die Souveränität und die damit verbundenen nationale Interessen vorrangig sind. Deshalb behalten die nationalen Regierungen die letztendliche Kontrolle und Steuerung über das Projekt, in dem supranationale Institutionen keine Rolle spielen. Das Politikfeld der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik gehört schlichtweg zu den so genannten *high politics* und daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Nichtsdestotrotz hat sich durch die Institutionalisierung der nationalen Verteidigungspolitiken in Form der ESVP und

⁸⁸⁹ Ein deutscher Diplomat beschreibt diesen Prozess wie folgt: „Die Tatsache, dass man hier bei der Brüssler Entscheidungsmaschine dabei ist, verändert das Denken, lässt einen neue Perspektiven erkennen und lässt einen dies auch in die Hauptstädte tragen. Leute, die durch die Brüsseler ESVP-Maschine gehen und dabei Erfahrung und Wissen gewinnen, nehmen diese Kultur dann auch wieder nach Berlin und in den nationalen Entscheidungsfindungsprozess mit. Auch dadurch entwickelt sich ein brüsselisiertes Denken.“ Interview, Brüssel 2005.

seiner Gremien eine Form der europäischen Integration entwickelt, die über eine rein intergouvernementale Politikkoordination hinausgeht. Dabei handelt es sich zweifelsohne nicht nur um einen ausschließlich intergouvernementalen Koordinationsprozess und das institutionalisierte *policy-making* der ESVP geht weit über eine pure ad-hoc Kooperation nationaler Entscheidungsprozesse hinaus. Die neuen sicherheitspolitischen Institutionen der EU spielen eine eigenständige und oftmals proaktive Rolle und sind mehr als nur Agenten der Mitgliedsstaaten. So gingen zwar in den untersuchten Fallstudien die Initiativen bei institutionellen Änderungen ausschließlich von vorrangig nationalen Akteuren und den drei großen Staaten aus, aber gerade in der Ausformulierung dieser Initiativen und bei ESVP-Operationen haben die sicherheitspolitischen Institutionen der EU einen entscheidenden Anteil an der Initiative, der Formulierung und der Entscheidung der ESVP-Politiken. Die Akteure in den neuen Institutionen haben sich zwar nicht vollständig von den Nationalstaaten gelöst, aber sie haben eine eigene Identität und Wahrnehmung mit eigenen Regeln und einer eigener Routine entwickelt. Dabei kann man im Falle der ESVP zwar nicht von einem supranationalen, aber ganz sicher zumindest von einem transgouvernementalen und brüsselisierten Entscheidungsprozess sprechen. Obwohl die ESVP intergouvernemental ist und dies auch bleiben wird, ist sie viel weiter institutionalisiert worden, als dies zu Beginn abzusehen war.

Kompetenttransfer

Die Fallstudien haben gezeigt - und beinahe alle Befragten stimmen dem zu -, dass im Rahmen der ESVP ein Kompetenztransfer von den nationalen Entscheidungsträgern nach Brüssel stattgefunden hat. Dies liegt unter anderem in der bereits dargestellten Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung in Brüssel begründet. Oftmals haben nationale Maschinerien sehr wenig Zeit, um auf Vorschläge und Vorgänge, die in Brüssel stattfinden, zu reagieren. Die qualifizierten Mitarbeiter der Brüsseler Gremien arbeiten sehr schnell und bereiten in der Regel alles sehr kompetent vor. Dadurch entsteht ein ganz eigener Mechanismus mit starker Eigendynamik (der vor allem beim *agenda setting* und der Fortentwicklung von gestarteten Initiativen zu beobachten ist). Die Kompetenz- und Fachwissenanhäufung der Brüsseler Experten, die an der ESVP arbeiten, ist dabei von immenser Wichtigkeit. Gerade bei der Planung und Vorbereitung von ESVP-Missionen, geht es um Probleme und Fachfragen, die oft sehr schnell

entschieden werden müssen. Die Brüsseler Gremien sind bei solchen Entscheidungen oft im Vorteil und haben den Hauptstädten in manchen Fragen und Beschlussfassungen etwas voraus.⁸⁹⁰

Man muss sich bei der Bewertung und der Analyse der festgestellten Prozesse immer wieder vor Augen führen, dass die ESVP, ihre Gremien und ihre institutionelle Entwicklung noch recht junge Projekte und Prozesse sind. Die neuen Gremien und die neue Politik befinden sich noch in einem Entstehungs- und Entwicklungsprozess und bereits nun lösen sich die Gremien zunehmend von der nationalen Politik und denken immer mehr europäisch. Man kann davon ausgehen, dass sich dieser Prozess mit weiter wachsender Zusammenarbeit, zunehmender Erfahrung, weiteren Erfolgen und der Weiterentwicklung der ESVP noch verstärken wird. Dies ist in einem gewissen Maße der Preis, den die Mitgliedsstaaten auch bereit sind zu zahlen, um außenpolitisch zunehmend mit einer Stimme sprechen zu können und um dadurch ein gewichtigerer sicherheitspolitischer globaler Akteur zu werden. Längerfristig stellt sich aber die Frage, inwieweit dabei Dynamiken entstehen, die gegen die ursprünglichen Interessen der Mitgliedsstaaten sind und die von diesen nicht mehr kontrolliert werden können. Es ist eine langsame, aber stetige Entwicklung festzustellen, die bereits nun, und noch mehr in langfristiger Hinsicht zu einer Kompetenzverschiebung Richtung Brüssel führen kann.

Strategische Kultur

Wie erwartet, spielt die strategische Kultur der einzelnen Mitgliedsstaaten eine prägende Rolle bei deren Einstellungen und Entscheidungen bezüglich der ESVP. Die untersuchten Fallstudien haben darüber hinaus gezeigt, dass ansatzweise eine strategische Kultur der EU im Entstehen begriffen ist, die die Entscheidungsmechanismen und die Entscheidungsfindungskultur der ESVP immer mehr prägt. Diese eigene strategische Kultur, die im Rahmen der ESVP entsteht, basiert auf den bestehenden nationalen strategischen Kulturen, ergänzt diese und erweitert sie in einigen Fällen sogar. Vorrangig durch die dargestellte institutionalisierte Zusammenarbeit sowie durch die praktischen Operationen der ESVP und durch die zunehmende Entwicklung einer gemeinsamen Identität in strategischen und

⁸⁹⁰ Während die vor allem bei den kleineren Ländern allein aufgrund der Größe ihrer Apparate der Fall ist, gilt das oftmals auch für die großen Staaten. Interviews. Berlin, Brüssel und Paris 2004-2006.

sicherheitspolitischen Fragen entsteht eine Konvergenz nationaler strategischer Kulturen.

Dabei ist durchaus der von Hadfield konstatierte Prozess zu beobachten, die zu der Entstehung einer europäischen strategischen Kultur schreibt: „Uploaded national preferences will gradually add to the present base of procedural norms, rules and expectations and expand to produce a more substantive identity that reflects not just external EU actorness as a global operative but internal European norms, values and traditions as a supranational representative of national preferences“⁸⁹¹. Dies geschieht innerhalb der gesamten ESVP-Institutionen sowie in dem komplexen Netz der beteiligten Akteure und den diversen Konsultations- und Entscheidungsmechanismen der ESVP-Akteure. Alle Akteure entwickeln in zunehmendem Maße ein geteiltes Verständnis über internationale Sicherheitsbedrohungen und über geeignete Antworten auf diese im Rahmen der ESVP. Diese vielfältigen Konsultations- und Koordinierungsmechanismen auf der europäischen und den nationalen Ebenen im Rahmen der ESVP sind ein starker sozialer Einfluss auf die beteiligten Akteure und entsprechen dem von Meyer vorgestellten Lernmechanismus durch Institutionalisierung, der zu der Entstehung einer europäischen strategischen Kultur beiträgt.⁸⁹² Dadurch wird es immer natürlicher, dass die EU für ihre Mitgliedsstaaten ein Rahmen ist, um verteidigungspolitische Fragen zu beraten und die EU-Staaten können die Positionen der europäischen Partner immer besser antizipieren und verstehen. Dabei entfalten die Staaten der EU vor allem in Form der Kombination ziviler und militärischer Komponenten die notwendigen neuen und eigenen Problemverständnisse und Lösungsoptionen, die die EU als eigenständigen sicherheitspolitischen Akteur auszeichnen. Die Institutionalisierung, die Narrative und die praktischen Einsätze der ESVP führen dabei zu der Konvergenz der strategischen Kulturen der Mitgliedsstaaten und zur Entstehung einer brüsselsierten strategischen Kultur der EU.

⁸⁹¹ Hadfield (2005). S. 68. Cf. Kapitel II.

⁸⁹² Siehe Fußnote 378.

Theoriebeitrag

Was können diese einzelnen Untersuchungspunkte und -erkenntnisse nun zu dem allgemeinen Theoriebeitrag und dem Vergleich rationalistischer und konstruktivistischer Theorien beitragen? Die Beantwortung der Frage, ob das ESVP-Entscheidungssystem mehr einer intergouvernementalen, oder einer institutionell-konstruktivistischen Theorieposition entspricht, kann nicht eindeutig beziehungsweise ausschließend beantwortet werden. Wie vermutet, entsprechen weder die idealtypisch formulierte intergouvernementale, noch die institutionell-konstruktivistische Sichtweise der empirischen Realität völlig. Bei dem *policy-making* der ESVP handelt es sich um eine Mischform der beiden Sichtweisen, die sowohl stark intergouvernementale wie auch institutionalisierte Elemente enthält. Während einige Aspekte und Entscheidungen eher nach den intergouvernementalen Annahmen verlaufen, werden andere Fragen und Entscheidungen besser von dem institutionell-konstruktivistischen Idealtyp erklärt. Bei der ESVP handelt es sich jedenfalls zweifelsfrei um ein ganz eigenes und spezifisches *decision regime*⁸⁹³, innerhalb dessen de iure zwar eine eindeutig intergouvernementale Zusammenarbeit vorherrscht, in dem allerdings de facto eine ganz eigene und weiter gehende Dynamik besteht, die vor allem an der speziellen Rolle des Ratssekretariats und auch des PSK und in der empirischen Analyse nachgewiesen wurde. Es ist also durchaus ein beginnender Prozess zu beobachten, der zu einer eigenen Governance-Methode innerhalb der ESVP führt, die zu einer genuinen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik führen kann, die mehr als nur die Summe der einzelstaatlichen Interessen darstellt und in der ein wirklich europäisiertes Denken vorherrscht. Eine *logic of consequences* und eine *logic of appropriateness* schließen sich dabei wie erwartet keinesfalls aus, sondern ergänzen einander vielmehr. Denn die Institutionalisierung der ESVP bedeutet nicht, dass die handelnden Staaten irrational handeln würden. Es handelt sich vielmehr um einen rationalen Prozess in einem nach wie vor intergouvernementalen Integrationsprojekt, der dennoch durch starke Sozialisierungsdynamiken und geteilten Normen zu einer Europäisierung und Brüsselisierung der nationalen Sicherheitspolitiken führt ohne dass Souveränität an supranationale Institutionen abgegeben wird.

⁸⁹³ Siehe Einleitung der vorliegenden Arbeit.

Wie vermutet ist es also tatsächlich so, dass nur eine Kombination rationalistischer und soziologisch-institutionalistischer Ansätze in der Lage ist, die volle Dynamik der ESVP zu erfassen und zu erklären. Grundlegend bestimmen die Staaten mit ihren nationalen Präferenzen den intergouvernementalen ESVP-Prozess, aber darüber hinaus bestehen weitere Regeln und Dynamiken in diesem Prozess und vor allem in Brüssel herrscht eine ganz eigene institutionelle Logik vor. Konstruktivistische Ansätze können den Einfluss der ESVP-Institutionen auf die Politiken und Identitäten der Staaten erklären, während rationalistische Ansätze besser die Entscheidung der Staaten zur Errichtung dieser Institutionen erklären können. Eine Verwendung eines ausschließlich intergouvernemental-rationalistischen Ansatzes hätte bei der Erklärung der ESVP zu viele Blindstellen und würde einige wichtige Punkte nicht erklären können.

In diesem Zusammenhang ist das Zitat eines deutschen EU-Diplomats treffend: „Den alten Streit, beziehungsweise Widerspruch zwischen Intergouvernementalismus und einem eher föderalistisch-supranationalen Ansatz gibt es in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik heute nicht mehr. Es herrscht viel mehr eine ganz eigene Form der Integration und der Brüsselisierung vor. Dabei hat sich eine starke und ganz besondere Eigendynamik entwickelt und es besteht ein starkes Momentum in einem Prozess zwischen Intergouvernementalismus und Vergemeinschaftung“⁸⁹⁴.

Nach einem ausschließlich rationalistischen Verständnis jedoch sollten Entscheidungsprozesse innerhalb der ESVP dem Modell der rationalen Handlungswahl entsprechend immer ein Ergebnis von Entscheidungen rationaler, einheitlicher und strategischer Akteure sein. Diese Entscheidungen sollten immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Akteure beruhen und einem *zero-sum game* entsprechen und die Institution ESVP sollte keinen Einfluss auf die Akteure ausüben.⁸⁹⁵ Zudem würde

⁸⁹⁴ Interview, Brüssel 2005.

⁸⁹⁵ Darüber hinaus würde eine neo-realistische Herangehensweise davon ausgehen, dass die Macht (*power*) zum Treffen von Entscheidungen als Nullsummenspiel zwischen den nationalen und der Brüsseler Ebene verteilt sein muss. Dies ist aber nicht der Fall und anstelle einer Machtverteilung auf Basis eines Nullsummenspiels ist ein Konzept von Barnett und Duvall überzeugender. Diese unterscheiden vier, oftmals komplementäre Formen von Macht, und entwickeln dabei die Auffassung einer *institutional power*. Diese Form von Macht erlaubt eine Kontrolle bestimmter Akteure über Andere durch indirekte Wege und Regeln, die in Institutionen vorherrschen. Vor allem im Bereich des Agenda-setting ist diese Form von Macht von entscheidender Bedeutung. Danach „an institutions has some independence from specific resource-laden actors“ und Macht „works instead through socially extended, institutionally diffuse relations.“ Siehe Barnett/Duvall (2005), S. 51. Ich bin der Ansicht, dass es sich bei der Institution ESVP um genau eine solche Form von Macht handelt.

eine neo-realistische Theorie erwarten, dass in der ESVP nur nationale Akteure eine Rolle spielen und diesem Politikfeld keinerlei tiefgehende Integrationsdynamik entsteht. Es ist aber keinesfalls so, dass die Akteure im PSK und in den Ratsgremien der ESVP bloße Agenten nationalstaatlicher Prinzipale ohne eigenständige Handlungsautonomie sind. Dem Prinzipal-Agent-Modell entsprechend werden die Botschafter zwar von ihren Nationalstaaten in das PSK entsandt und sind weisungsgebunden, aber die Staaten können den Agenten nicht immer vollkommen kontrollieren. Dies liegt in der Expertise der PSK-Botschafter begründet, die mehr von den genauen Prozessen innerhalb des PSK wissen und wie dargestellt auch eigene Interessen entwickeln und danach streben, ihre Kompetenzen auszuweiten. Das bedeutet zwar nicht, dass sich die Agenten gegen ihren Prinzipal stellen, aber in Brüssel findet eine starke Identitätsanpassung des Agenten statt, da innerhalb des PSK, wie auch innerhalb der Gremien der Ratssekretariats, Normen und Ideen entstehen, die die Entscheidungen der Akteure konstituieren und deren Entscheidungen beeinflussen.

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass eine Erklärung des ESVP-Entscheidungssystems mit ausschließlich rationalistischen Ansätzen zu minimalistisch ist und zu viele bedeutsame soziale Faktoren und Dynamiken außen vor lässt. In diesem Zusammenhang ist folgendes Zitat von Joergensen sehr richtig, der hervorhebt, dass intergouvernementale Ansätze nicht fähig sind zu erfassen, dass „written and unwritten rules constitute a common framework for appropriate behaviour“ und dass „states might be formally in control of decision-making, but processes of socialization and institutional dynamics are responsible for a number of significant outcomes“⁸⁹⁶. Vor allem die konstituierenden und stabilisierenden Einflüsse der ESVP-Institutionen und ihrer Regeln und Normen auf bestimmte Entscheidungen können nicht erfasst werden. Gerade innerhalb des ESVP-Entscheidungssystems spielen jedoch solche Einflüsse auf die rationalen Entscheidungen der Akteure eine zentrale Rolle. Denn die Identitäten und Interessen der vielfältigen Akteure werden ganz deutlich von der Institution ESVP und einem intersubjektiven Prozess geprägt und auch transformiert. Die Interessen der Akteure sind eben nicht starr und exogen, sondern werden durch intersubjektive Faktoren dieser Institution und der Zusammenarbeit beeinflusst. Die Interessen werden

⁸⁹⁶ Joergensen (1997a), S. 169.

dadurch endogen gebildet und die rationalistische Annahme, dass „states form their preferences via some hermetic national process, then bring their interests to Brussels“⁸⁹⁷ ist schlichtweg falsch.

Einige dieser Schwachpunkte rationalistischer Theorieansätze können mit konstruktivistischen Ansätzen, die eine soziologisch-institutionelle Perspektive verwenden, überwunden werden. Vor allem die Tatsache, dass die ESVP-Gremien als Arbeitsumgebung die Akteure mit einem anderen Verständnis ihrer Interessen versehen und konstituieren kann, ist dabei entscheidend.⁸⁹⁸ Gerade in den Gremien der ESVP wird das Verhalten der Akteure von immanenten Regeln geleitet und es herrscht eine *logic of appropriateness* vor. In den Gremien herrschende Regeln, Ideen und Normen üben somit einen Einfluss auf die Interessen und Identitäten der Akteure aus. Intersubjektivität und der soziale Kontext sind bei der Bildung von Identitäten sowohl der Brüsseler ESVP-Akteure wie auch der nationalen Akteure wichtig. Ein kollektives und rollenspezifisches Verständnis üben diesen konstitutiven Einfluss aus, was zu einer zunehmenden Sozialisierung der Akteure führt. Durch Interaktionsprozesse in den Gremien und dem ESVP-Kontext entsteht tatsächlich ein von konstruktivistischen Theorien angenommener Prozess des sozialen Lernens, der die Identität der ESVP-Akteure beeinflusst und konstituiert. Alle beteiligten Akteure passen ihre jeweiligen Rollenkonzeptionen in diesen Prozessen an und die Institutionalisierung der ESVP sorgt für eine Konvergenz und Europäisierung dieser. Neben den nationalen Rollenkonzeptionen entsteht zunehmend eine europäische Rollenkonzeption und die zunehmende Verflechtung zwischen nationalen und europäischen Politiken und Politikprozessen ist die erwartete Europäisierung als „an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that (EU) political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“⁸⁹⁹. In der empirischen Analyse wurde in diesem Kontext ganz deutlich eine wechselseitige Beziehung festgestellt: die Mitgliedsstaaten prägen natürlich die europäische Entscheidungsfindung, aber diese Brüsseler Prozesse beeinflussen auch die nationale Politik und die Mitgliedsstaaten. Ganz nach der vorgestellten Theorie von

⁸⁹⁷ Sandholtz (1993), S. 3. Cf. Kapitel II.

⁸⁹⁸ Cf. Kapitel II. Checkel (1998).

⁸⁹⁹ Ladrech (1994), S. 69. Zitiert nach Smith (2004), S. 58. Cf. Kapitel II.

Smith geschieht diese Beeinflussung der nationalen Ebene durch eine Sozialisierung von Eliten innerhalb der ESVP, durch Veränderungen in nationalen Ministerien und Bürokratien, sowie durch eine Anpassung des nationalen Verständnisses an ESVP-Regeln und Normen.⁹⁰⁰

Soziologisch-institutionalistische Ansätze haben somit ein enormes Erklärungspotenzial für viele Aspekte des *policy-makings* der ESVP und können die institutionelle Konstitution, Beeinflussung und Änderung von Akteuren und Interessen erfassen und erklären. Aufgrund standardisierter Regeln im ESVP-Entscheidungsprozess entsteht eine vom soziologischen Institutionalismus vorhergesagte Routine, die die involvierten Akteure mit „angemessenen“ und regel- und normgeleiteten Entscheidungsmustern versieht. Ganz nach March und Olsen: “Expectations, preferences, experiences and interpretations of the actions of others are all constructed within political institutions”⁹⁰¹ und die in der ESVP vorherrschenden Normen „regulate the use of authority and power and provide actors with resources, legitimacy, standards of evaluation, perceptions, identities and a sense of meaning“⁹⁰². In der ESVP-Maschinerie und zwischen ihren zahlreichen Akteuren geht es dabei auf allen Ebenen um “the way in which information is gathered, analysed and shared, the way in which member state representatives interact and debate issues amongst themselves and, finally, the ways in which language is used to give effect to the conclusions of those deliberations”⁹⁰³. Normen können dabei in der ESVP sehr gut als erklärende Variable dienen und tragen zur Problemlösung bei, indem sie das Verhalten der Akteure in dem sozialen Umfeld ESVP durch *choice simplification* erleichtern.⁹⁰⁴ In der ESVP sind „principled and shared understandings of desirable and accepted norms of social behaviour”⁹⁰⁵ von sehr großem Einfluss. Das Politikfeld und die Institution ESVP sind also tatsächlich ein ideales Untersuchungsobjekt, um den Einfluss von kognitiven und intersubjektiven Faktoren auf die Interessen- und Identitätsformation der Staaten im Rahmen der EU zu untersuchen und um rein rationalistische Herangehensweisen zu ergänzen.

⁹⁰⁰ Smith (2004), S. 59. Cf. Kapitel II.

⁹⁰¹ March/Olsen (1989), S. 39. Cf. Kapitel II

⁹⁰² Olsen (1998), S. 96. Cf. Kapitel II.

⁹⁰³ Tonra / Christiansen (2004a), S. 5. Cf. Kapitel II.

⁹⁰⁴ Cf. Kratochwil (1989) und Kapitel II.

Schluss

Die vorliegende Arbeit hat sich der Konstruktion und dem Entscheidungssystem der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewidmet. Bei der Untersuchung beider Aspekte lag ein Schwerpunkt auf den drei großen EU-Mitgliedsstaaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Die Arbeit hat dabei einen weit reichenden Beitrag zur konkreten theoretischen und empirischen Untersuchung sowie zu einer allgemeinen Bewertung der ESVP geliefert. Dieses junge Politikfeld der EU, das seit dem Jahre 1999 in die außenpolitische Säule der EU aufgenommen wurde, wurde dabei aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Zum einen wurden der Entstehungsweg und die Hintergründe der verteidigungspolitischen Komponente der EU dargestellt und der konkrete Konstruktionsprozess der ESVP wurde eingehend untersucht. Dabei wurden die externen Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen, sowie die internen Faktoren und die Präferenzen der Staaten analysiert. Zudem wurde als Schwerpunkt der Arbeit das Entscheidungssystem und das tägliche Funktionieren des verteidigungspolitischen Politikfelds der EU untersucht und erklärt. Dabei ist es gelungen, die Funktionslogik des Systems zu erklären und die Rollen und die Bedeutung der jeweiligen Akteure und Institutionen, sowie der vorherrschenden Normen und Ideen in dem vielschichtigen Netz der ESVP-Entscheidungsfindungsmaschinerie darzustellen.

Auf diesen beiden Hauptteilen der Arbeit basierend wurden neben der Beantwortung der konkreten Untersuchungsfragen auch allgemeinere Aussagen über die Entwicklung der EU als globaler sicherheitspolitischer Akteur gemacht. Errungenschaften, Probleme und Zukunftsaussichten der ESVP wurden dargestellt und die Bedeutung der sicherheitspolitischen Komponente für den gesamten europäischen Integrationsprozess wurde aufgezeigt. Darüber hinaus wurde ein grundlegender Beitrag zu den Theoriedebatten in der Europäischen Integrationsforschung und den Internationalen Beziehung geleistet. Dazu wurden aus idealtypisch formulierten Annahmen, die hauptsächlich auf den in vielen Punkten entgegengesetzten Theorieansätzen des Rationalismus und des Konstruktivismus beruhen, Hypothesen abgeleitet und in den

⁹⁰⁵ Kratochwil/Ruggie (1986), S. 764.

durchgeführten empirischen Analysen getestet. Mit dieser konkreten empirischen Anwendung wurde ein allgemeiner Beitrag zur Bewertung der Erklärungskraft, der Stärken und der Schwächen dieser Theorieansätze geleistet.

Im ersten Kapitel der Arbeit wurde in deskriptiver Weise in die Entstehungsgeschichte und die Funktionsweise der außen- und sicherheitspolitischen Integration der Europäischen Union eingeführt. Dabei wurden die europäischen Integrationsbemühungen im verteidigungspolitischen Bereich seit den 1950er Jahren bis zur letztendlichen Errichtung der GASP und der ESVP in den einzelnen Etappen dargestellt. Ein Schwerpunkt lag dabei natürlich auf dieser Entwicklung seit der Entstehung der GASP im Jahre 1992. Neben dieser deskriptiven Darstellung der Entwicklung der sicherheitspolitischen Komponente der europäischen Integration, wurden die formelle Funktionsweise, die zentralen Akteure und Gremien sowie die Grundlagen der GASP und vor allem der ESVP beleuchtet. Zudem wurde in die grundlegenden Positionen der drei im Mittelpunkt der Untersuchung stehenden großen Länder in allgemeinen Fragen der europäischen Integration und in verteidigungs- und sicherheitspolitischen Aspekten in diesem Prozess beleuchtet.

Das zweite Kapitel stellt den theoretischen Unterbau der Arbeit dar. Dazu wurde erst ein Überblick über grundlegende Arbeiten vorgenommen, die sich mit der ESVP befassen und anschließend wurde in verschiedene Theorieschulen und -ansätze eingeführt, die in den Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung auf die sicherheitspolitische Komponente der EU angewendet werden. Ein Schwerpunkt lag dabei auf den Unterschieden, aber auch den Gemeinsamkeiten, zwischen konstruktivistisch und rationalistisch geprägten Ansätzen. Diese Reflexionen sind sehr breit vorgenommen, da die meisten diskutierten Theorien in der Arbeit nicht nur angewendet werden, sondern da ein Beitrag zu der bestehenden Theoriedebatte ein zentrales Anliegen dieser Arbeit ist. Nachdem in verschiedene Theorien und die Theoriedebatte eingeführt wurde, wurden darauf basierend der eigene Theorieansatz und die Hypothesen der Arbeit entwickelt.

Ebenso wie das Theoriekapitel, ist das dritte Kapitel ein grundlegendes und vorbereitendes Kapitel, das in die methodischen Grundlagen der Arbeit einführt. Dazu

wurden erst einige allgemeine Vorüberlegungen zu der Bedeutung von Methoden in der politikwissenschaftlichen Forschung angestellt und dann wurde in die konkreten Methoden der vorliegenden Arbeit eingeführt. In diesem Zusammenhang wurde deutlich gemacht, warum der Untersuchungsgegenstand meiner Ansicht nach nur durch qualitative Methoden untersucht werden kann und warum die ausgewählten am bestens geeignet erscheinen, um die Untersuchungsfragen zu beantworten.

Mit dem vierten Kapitel beginnt die empirische Untersuchung der Arbeit. In diesem ersten Unterteil der empirischen Untersuchung wurde gemäß der allgemeinen Zweiteilung der vorliegenden Arbeit erst der Konstruktionsprozess der ESVP untersucht. Dabei wurde erst eine Untersuchung der vorbereitenden GASP-Jahre von 1990-1998, und dann schwerpunktmäßig die Entwicklung der ESVP von 1998-2001 auf Basis der theoretischen und methodischen Vorarbeiten der Arbeit vorgenommen.

Das fünfte Kapitel befasst sich mit dem Kernpunkt der vorliegenden Arbeit. Anhand von fünf Fallstudien wurde die empirische Untersuchung der Funktionsweise des Entscheidungssystems der ESVP vorgenommen. Basierend auf einer weit reichenden Dokumentenanalyse und auf zahlreichen durchgeführten Interviews wurden die formulierten Annahmen und Hypothesen getestet. Mit der Durchführung dieser fünf Fallstudien wurde dabei ermöglicht, die Untersuchungsfragen und die Richtigkeit der formulierten Hypothesen eindeutig zu beantworten.

Im sechsten und letzten Kapitel werden die Ergebnisse der durchgeführten empirischen Untersuchungen in Kapitel IV und V bewertet. Die in den empirischen Untersuchungen gefundenen Ergebnisse wurden auf die formulierten Untersuchungsfragen und Hypothesen angewendet. Dabei wurden vor allem in Bezug auf das ESVP-Entscheidungssystem die entwickelten Annahmen, die vorgestellten Theorien und die Untersuchungsfragen auf die Fallstudien im Besonderen und die ESVP im Allgemeinen angewendet.

Wichtigste Untersuchungsergebnisse

Die Konstruktion der ESVP wurde wie angenommen von den drei großen Mitgliedsstaaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland bestimmt und war von

state centrism geprägt. Verschiedene externe Faktoren und vor allem die negativen Erfahrung der Balkankriege sorgte für eine Interessenkonvergenz zwischen den drei Staaten. Die EU erkannte, dass sie ihrem Integrationsprojekt eine verteidigungspolitische Komponente hinzufügen muss, wenn sie den neuen Anforderungen des internationalen Systems gewachsen sein und ihre Einflussmöglichkeiten darin nutzen wollte. Besonders die in dieser Frage stattfindende Positionsannäherung zwischen Frankreich und Großbritannien und eine folgende enge Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Staaten sorgte für die schnelle und erfolgreiche Konstruktion der ESVP. Während die allgemeine ESVP-Konstruktion und die Einrichtung der ESVP-Gremien grundlegend sicherlich von Intergouvernementalismus und den Präferenzen der Staaten dominiert war, ging der gesamte Prozess jedoch darüber hinaus und es setzte zwischen den beteiligten Akteuren bereits früh eine soziale Dynamik ein, bei der Ideen, Normen und Diskurse eine Rolle spielten, die die Präferenzen der Staaten beeinflussten. Die Positionen und Präferenzen der Staaten wurden nicht exogen gebildet, sondern endogen durch konkrete Interaktionen und vom allgemeinen EU-Rahmen und der EU-Mitgliedschaft beeinflusst. Damit handelte und handelt es sich bei dem Prozess der ESVP-Konstruktion - auch wenn von *state centrism* geprägt - um weit mehr als eine bloßes *bargaining* exogener, nationaler Interessen, deren Verhandlungen auf einem machtgeprägten *zero-sum game* basieren. Ein realistisch-rationalistischer Ansatz, der ausschließlich eine solche Logik in dem sensiblen und zu den *high-politics* gehörenden Politikfeld der Verteidigung erwartet, liegt in der empirischen Realität schlichtweg falsch. Nur durch die Erweiterung um ein konstruktivistisch-institutionalistisches Verständnis können solche Ansätze bei der Untersuchung der ESVP-Konstruktion eine ausreichende Erklärungskraft erlangen. Das klassisch neorealistische Konzept von Macht (*power*) ist dabei nicht gültig, sondern muss als ein Konzept verstanden werden, in dem Überzeugungsarbeit, Normen und Ideen auf Basis geteilter Werte und sozialer Rationalität im Vordergrund stehen.

Bezüglich des Entscheidungssystems der ESVP ist eine zentrale Erkenntnis der vorliegenden Forschungsarbeit die Tatsache, dass es sich bei dem um einen ganz eigenen Prozess handelt, der einer ganz eigenen Logik in dem Integrationsprojekt der EU entspricht. Dabei findet eine Brüsselisierung (vor allem ein Kompetenztransfer nach

Brüssel) in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik statt, ohne dass jedoch die Staaten Teile ihrer Souveränität abgeben. Einhergehend mit dem Prozess der Brüsselisierung findet in der ESVP eine Europäisierung der nationalen Politiken statt. Eine immer stärkere Verflechtung zwischen europäischen und nationalen Politikebenen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik führt zu einer immer stärkeren gegenseitigen Beeinflussung dieser Ebenen und der beteiligten Akteure. Dabei handelt es sich um eine ganz klar wechselseitige Beziehung, bei der die Mitgliedsstaaten nicht nur die europäische Entscheidungsfindung beeinflussen, sondern bei der die europäische Ebene auch sehr stark die nationalen Politiken und die Präferenzen der Mitgliedsstaaten beeinflusst. Das Ergebnis dieser Europäisierung ist eine Annäherung der auf europäischer und auf den nationalen Ebenen vorherrschenden Werte und Normen und eine zunehmende Annäherung nationaler Politiken. Bei allen beteiligten Akteuren findet also durch zunehmende Institutionalisierung immer mehr eine Konvergenz nationaler Ansichten und Werte statt und man kann in diesem Zusammenhang von der Entstehung einer brüsselisierten und europäischen strategischen Kultur sprechen, die die bestehenden nationalen strategischen Kulturen erweitert. Dies geschieht durch einen auf Institutionalisierung und Sozialisierung beruhenden Lernmechanismus und durch eine kognitive Europäisierung, die bereits jetzt vor allem bei den permanent in Brüssel basierten Gremien und Akteuren zu beobachten ist. In zunehmender Manier geschieht dies aber auch bei nationalen Akteuren in den Ministerien der Hauptstädte. Durch diese Entwicklungen wird es immer selbstverständlicher, dass die EU ein Rahmen ist, um verteidigungspolitischen Fragen zu beraten, die einzelnen Mitglieder entwickeln immer mehr Verständnis für die jeweiligen Positionen und Sensibilitäten der anderen und eine europäische strategische Kultur erwächst.

Die neuen in Brüssel basierten sicherheitspolitischen Institutionen der ESVP nehmen dabei in vielen Bereichen der ESVP ein institutionalisiertes und europäisches *policy-planning* vor, haben teilweise initiative Befugnisse und sind zentrale Akteure in der ESVP. Dabei herrschen in diesen Gremien ganz eigene Regeln und Normen vor und ein starker *esprit de corps* entsteht, bei dem das gemeinsame Streben nach einer erfolgreichen ESVP und die Rolle von einzelnen Persönlichkeiten im Vordergrund stehen. Es entsteht auf der Brüsseler und auf den nationalen Ebenen ein immer dichteres Netzwerk von Akteuren, die einander

immer besser verstehen, Meinungen antizipieren können, gemeinsame Werte teilen und schrittweise ein europäisches strategisches Denken entwickeln. Die Interaktion zwischen diesen beiden Ebenen ist dabei sehr wichtig und wird immer weiter institutionalisiert. Die festgestellte Entstehung einer europäischen strategischen Kultur verstärkt sich zudem vor allem durch die zunehmende institutionelle Fortentwicklung und Erweiterung sowie die Durchführung von praktischen Operationen der ESVP. Die festgestellte eigene Form der ESVP-Entscheidungsprozesse besteht zusammengefasst aus einer Kombination zwischen der Steuerung der Mitgliedsstaaten (und hier vor allem der großen drei) und dem institutionalisierten Entscheidungsrahmen in den Brüsseler ESVP-Gremien. Diese, häufig „lautlose“, Verbindung zwischen einer Initiativkoordination sowie einem Abstimmungsprozess zwischen den (drei großen) Staaten und der bürokratischen Fortsetzung auf der Brüsseler Ebene ist das Hauptcharakteristikum in der Beschlussfassung der untersuchten Fallstudien. Um diesen besonderen Mechanismus zu erfassen und zu erklären, sind somit sowohl ein realistischer Erklärungsansatz (Steuerung und Initialprozesse der Staaten) und eine institutionalistisch-konstruktivistische Herangehensweise (Einfluss der Brüsseler Gremien auf die Umsetzung der Initiativen sowie mittel- und langfristige identitätsprägende Rückwirkung auf die Staaten) vonnöten. Innerhalb dieser Funktionslogik, die immer mehr von geteilten Normen bei allen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen geprägt wird, nehmen die Brüsseler Gremien und Akteure eine zunehmende Gestaltungsmöglichkeit innerhalb der ESVP ein und entwickeln im Ansatz sogar eine *de facto* Initiativfunktion (vor allem bei dem Einsatz von ESVP-Missionen).

Wie bereits unterstrichen, spielen dabei Personen und individuelle Persönlichkeiten eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang ist vor allem der Hohe Vertreter der GASP Javier Solana zu nennen, der wie dargestellt eine ganz herausragende Rolle einnimmt. Zudem sind auf Brüsseler Ebene auch die Direktoren in DG E zu nennen, die die Entwicklung einer weit gehenden europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorantreiben. In diesem Kontext ist auch wichtig, dass sowohl im PSK nur hochrangige und ambitionierte Diplomaten sitzen, wie dass auch die anderen Brüsseler Gremien und das Ratssekretariat immer mehr mit qualitativ hochwertigem Personal besetzt sind. Dies trifft für die permanenten Brüsseler Beamten ebenso zu wie für die nationalen Gesandten, die temporär in Brüssel aktiv sind. Diese Gesandten werden häufig von der

eigenen Dynamik und dem europäischen Denken, die in Brüssel vorherrschen angesteckt und wenn diese Leute dann wieder in die Hauptstädte zurückkehren, nehmen sie oftmals diese Erfahrungen und eine pro-europäische Einstellung mit und tragen sie in die Hauptstädte.

Man kann festhalten, dass mit der Errichtung der Institution, dem Entscheidungssystem und den politisch-militärischen Gremien der ESVP ein unumkehrbares Gefüge geschaffen wurde, das der Kern für eine weit reichende Entwicklung einer genuinen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist. Es entsteht eine strategische Kultur der EU und in vielen Bereichen herrscht ein institutionalisiertes *policy-planning* vor (vor allem da auch in zunehmenden Maße *contingency planning* in Brüssel betrieben wird), das weit über eine bloße ad hoc Koordinierung der nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten hinausgeht. Die verschiedenen Operationen und institutionellen Änderungen sind Mosaiksteine in der Entwicklung der ESVP, die schrittweise für eine Konvergenz nationaler Ansätze und Sichtweisen sowie für eine wirklich operative ESVP sorgen. In einem Prozess der Brüsselisierung und durch einen immer weiter zunehmenden Kompetenztransfer kommt dem Ratssekretariat, den anderen Brüsseler ESVP-Gremien und vor allem dem HR Solana in der ESVP eine ganz besondere Rolle zu. Während dem Ratssekretariat in anderen Politikbereichen tatsächlich ausschließlich die Funktion eines koordinierenden Sekretariats zukommt, würde ich sogar sagen, dass das Ratssekretariat in der ESVP oftmals eine wichtigere Rolle als die Präsidentschaft einnimmt. Die Gremien haben natürlich immer noch vorrangig eine Koordinierungsfunktion, aber durch die immense Kompetenz- und Fachwissenanhäufung in Brüssel vielmals auch eine Initiativfunktion in der ESVP. Dabei macht diese Brüsselzentrierung Sinn, da so viele Entscheidungen zu Fragen der europäischen Verteidigungspolitik einfacher, besser und schneller getroffen werden können. Die Formulierung einer gemeinsamen Außen- und vor allem Sicherheitspolitik ist in vielen Fragen auch deshalb sinnvoll, weil einzelne Staaten in vielen Fragen und bezüglich vieler Staaten und Regionen gar keine individuelle Politik formulieren beziehungsweise formulieren können.

Trotz dieser eindeutigen stattfindenden Brüsselisierung, Europäisierung und eines Kompetenzgewinns der Brüsseler Ebene, bleiben die Mitgliedsstaaten die *masters of the*

treaty und die zentralen Akteure innerhalb der sicherheitspolitischen Integration der EU. Während die Brüsseler Gremien vor allem in tagespolitischen Entscheidungen entscheidende Akteure sind und auch einige initiative Befugnisse entwickeln, haben die Hauptstädte ganz klar die Kontrolle in Fragen institutioneller Änderungen und grundlegender Richtungsbestimmungen der ESVP. In diesen Fragen kann keine Entscheidung gegen sie getroffen werden und das wird auch in Zukunft so bleiben. Wenn Fragen eine gewisse Sensibilität haben, dann handeln die Mitgliedsstaaten (vor allem die großen Staaten) diese unter sich aus und den Brüsseler Gremien kommt die ursprüngliche Funktion eines reinen Sekretariats zu. Gerade bei der Entstehungsanalyse der zivil-militärischen Zelle und dem Battle Group Konzept wurde dieser dann strikt intergouvernementale Prozess deutlich. Bei Detailfragen solcher Projekte und gerade bei der Planung von Operationen jedoch, stehen die Brüsseler Gremien zentraler und innerhalb des ESVP-Zirkels entsteht dann oftmals eine spezielle Dynamik und ein gewisser Druck, aufgrund derer Staaten ihre ursprüngliche Meinung ändern und sich der Mehrheit der europäischen Partner anpassen. Dieser Mechanismus wurde bei der Analyse der Errichtung der Operationen in Aceh und Artemis deutlich und man kann sagen, dass es sich bei der ESVP durch solche Mechanismen und die oben geschilderten Entwicklungen um einen immer noch intergouvernementalen Prozess handelt, der allerdings durch eine zunehmende Brüsselisierung über die Regeln eines klassischen Intergouvernementalismus hinausgeht. Während also die Errichtung der ESVP und institutionelle Grundlagenfragen von intergouvernementaler Rationalität geprägt sind, entsteht darüber hinaus ein immer mehr konstruktivistisch-institutionalistisch geprägtes System. In diesem werden die Präferenzen und Identitäten der Mitgliedsstaaten stark beeinflusst sowie durch Interaktionen in der Institution ESVP verändert. Bei den meisten Entscheidungen im Rahmen der ESVP handelt es sich um weit mehr als um ein rationalistisches *bargaining* oder ein bloßes neorealistisches *zero-sum game*. Entscheidungsfindung im Rahmen der ESVP kann nicht auf der Basis von vorgefertigten und fixen Interessen stattfinden, sondern muss auf einer flexibleren Herangehensweise beruhen, bei dem eine endogene Interessenformation stattfindet, und ist nicht nur von rationalen Interessenkalkulationen geprägt, sondern wird von informellen Regeln und geteilten Werten beeinflusst. Von zentraler Bedeutung in dem Prozess, der zu einem immer stärkeren europäisierten Denken in der Sicherheitspolitik führt, ist dabei auch das festgestellte enge Netzwerk, das zwischen den nationalen

Ebenen und ESVP-Akteure entsteht. Auch auf dieser Ebene hat die ESVP einen transformativen und konstituierenden Einfluss und die Akteure sprechen immer mehr die gleiche Sprache, verändern ihre Rollenkonzeptionen und ein starker Sozialisierungsprozess findet statt. Die nationalen Akteure sehen einander zunehmend als Kollegen, die mehr an dem Erfolg eines europäischen Projekts denn an der Erreichung ausschließlich nationaler Interessen arbeiten.

In dem gesamten ESVP-Prozess streben die Akteure nach dem Erreichen von konsens- und kompromissbasierten Lösungen und gegenseitigem Verständnis. Dieses Streben geht viel weiter als ein von instrumenteller Rationalität geprägter Prozess, bei dem nur das Erreichen nationaler Interessen im Vordergrund steht. In diesem Zusammenhang ist auch die Feststellung wichtig, dass Positionen und Präferenzen der Mitgliedsstaaten durch die bloße Mitgliedschaft in der EU und die Teilnahme an der ESVP verändert werden. Zusammenfassend kann man sagen, dass die ESVP zwar keinesfalls supranational, aber doch mehr als nur intergouvernemental ist. Selbst wenn intergouvernementale Regeln vorherrschen, hat eine regelbasierte Institutionalisierung stattgefunden, die die Präferenzbildung der beteiligten Staaten beeinflusst und in der ESVP-Maschinerie herrscht soziale Rationalität vor. Wie von konstruktivistischen Theorieansätzen angenommen, erhalten die beteiligten Akteure in der Institution ESVP durch ein zunehmend kollektives Verständnis ein rollenspezifisches Verständnis von sich und den an sie gerichteten Erwartungshaltungen. Dieser konstitutive Einfluss entsteht durch Interaktionsprozesse in dem institutionellen ESVP-Kontext und führt zu einem Prozess des sozialen Lernens, der die Identität von Akteuren beeinflusst und konstituiert. Akteure und deren Handlungen müssen also in der Tat als Produkte intersubjektiver Strukturen und sozialer Interaktion verstanden werden.

In der gesamten Untersuchung der Arbeit wurde ganz bewusst ein Fokus auf die drei großen Staaten der Union - Frankreich, Großbritannien und Deutschland - vorgenommen. Dieser Fokus wurde in der Annahme gewählt, dass diese drei Staaten aufgrund ihres militärischen und politischen Gewichts die entscheidenden *player* in der sicherheitspolitischen Integration der EU sind. Sowohl in der Analyse der Konstruktion, sowie in der Untersuchung des Entscheidungssystems der ESVP wurde die Richtigkeit dieser Annahme deutlich. Frankreich, Großbritannien und Deutschland sind gerade in

Bezug auf die verteidigungspolitische Entwicklung der zentralen Staaten im Rahmen der EU. Dies bedeutet nicht, dass die anderen Staaten der Union an den Rand gedrängt werden oder dass die ESVP von einem trilateralen Direktorium geführt wird. Allerdings üben die drei Großen eine zentrale Leit-, Führungs- und Koordinierungsfunktion in der Umsetzung und der Fortentwicklung der ESVP aus. Wichtig ist in diesem Zusammenhang das breite Positionsspektrum, das die drei großen Nationen in Fragen der ESVP aufgrund ihrer verschiedenen strategischen Kulturen und nationalen Hintergründe repräsentieren. Dadurch stimmen die anderen Staaten Kompromissen, die zwischen den drei geschlossen werden in der Regel zu und fühlen sich davon repräsentiert.

Für die politikwissenschaftliche Forschung und den gewünschten Beitrag zur Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen und der Europäischen Integrationsforschung bedeuten die Forschungsergebnisse der Arbeit, dass nur eine Kombination rationalistischer und konstruktivistischer Ansätze in der Lage ist, die Dynamik und die Logik der ESVP in Gänze zu erfassen. Je nachdem, welche Aspekte der Konstruktion und des Beschlussfassungssystems der ESVP man betrachtet, hat entweder der eine oder der andere Ansatz die größere Erklärungskraft, beziehungsweise eventuelle Blindstellen. Während die grundlegende Konstruktion und die Entscheidungen über institutionelle Änderungen aufgrund des intergouvernementalen Charakters dieser Prozesse zu einem großen Teil rationalistischen Erwartungen entsprechen, ist dieser Ansatz nicht in der Lage, diese Prozesse und vor allem das Funktionieren und die Entscheidungsregeln der Institution ESVP vollständig zu erklären. Denn eine ausschließliche Untersuchung der ESVP als eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners oder eines *zero-sum games* ist sicher zu kurz greifend, um die Institutionalisierung und Entwicklung der letzten Jahre zu erfassen. Erst durch eine Einbeziehung konstruktivistischer und institutionalistischer Ansätze können diese Prozesse ganz erfasst und erklärt werden. Denn der Einfluss von institutionellen Normen und Regeln sowie intersubjektiver Faktoren innerhalb der Institution ESVP ist auf die Interessen- und Identitätsbildung aller handelnden Akteure von zentraler Bedeutung. Ein konstruktivistischer Ansatz ist in der Analyse der europäischen Integration somit sehr gut geeignet diesen transformierenden Einfluss auf die Staaten und ihre Präferenzen zu untersuchen. Die beteiligten Akteure sind mehr als bloße

Nutzenmaximierer, in der ESVP herrscht eine starke *logic of appropriateness* vor und die Akteure passen ihre Identitäten und Rollenkonzeptionen in einem intersubjektiven und institutionellen Umfeld an. Dabei ist es zudem so, dass sich eine *logic of appropriateness* und eine *logic of consequences* nicht ausschließen: eine Entscheidung kann sowohl von rationalen Kosten- / Nutzenerwägungen, wie auch von dieser Erwägung beeinflussenden Normen und Sozialisierungsdynamiken geprägt werden. Konstruktivistische Ansätze leisten in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag, indem sie aufzeigen, wie strategische Entscheidungen durch soziales Lernen und soziale Interaktion beeinflusst werden. Denn: nationale Positionen zu ESVP-Fragen werden nicht in einem nationalen Vakuum entschieden, sondern hängen stark von der institutionalisierten Kooperation mit anderen Staaten im Rahmen der ESVP ab. Die Analyse der Bedeutung dieser institutionalisierten Kooperation und sozialer Interaktion bei der Formulierung und Definition von Problemen, Interessen und Entscheidungsfindungen in der ESVP sind ein entscheidender Beitrag konstruktivistisch-institutionalistischer Theorieansätze.

Durch die Errichtung und die Fortschritte der ESVP hat die EU in der internationalen Politik ganz zweifelsfrei ein deutlicheres Gesicht erhalten. Die ESVP und die GASP führen langfristig immer mehr zu einer europäischen Union, die als internationaler Akteur in der Lage ist, mit einer Stimme zu sprechen. Dabei ist festzuhalten, dass dies in der ESVP im Allgemeinen besser gelingt als in der GASP, da in diesem Bereich konkretere Schritte wie Operationen einfacher durchführbar sind als Entscheidungen zu grundlegenden außenpolitischen Fragen. Alles in allem ist die ESVP jedenfalls ein bedeutender Schritt und Fortschritt in dem Prozess der europäischen Integration. Die Zukunft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken liegt zu einem großen Teil in Brüssel, und die ESVP wird das zukünftige Gesicht der EU prägen und in vielerlei Hinsicht ihren weiteren Weg und Charakter beeinflussen.

Weitere Forschungsvorhaben sollten die wechselseitige Konstituierung zwischen nationalen Präferenzen und der Entwicklung von Identitäten, Normen und Rollenkonzeptionen im Rahmen der ESVP noch weiter vertiefen. Dabei würde es forschungsrelevant sein, dies - fokussierter als in vorliegender Arbeit möglich - in Bezug auf einzelne Aspekte beziehungsweise Unterteile und einzelne Akteure der ESVP zu

untersuchen. So könnte man diesen Prozess beispielshalber speziell im Bereich des zivil-militärischen Krisenmanagements oder der militärischen Fähigkeitsziele analysieren oder einen Fokus auf Militärs, nationale Diplomaten oder sekundierte Ratsbeamte legen.

Längerfristig ist die Untersuchung der Frage interessant, welchen Einfluss die ESVP auf die Bildung einer europäischen Identität im Allgemeinen hat. Die Entwicklung der ESVP hat einen großen Symbolwert, was die Entwicklung einer klareren Identität und einer wirklich politischen Union der EU angeht. In diesem Kontext sollte auch weiter erforscht werden, inwieweit eine europäische Identität über oder neben den nationalen Identitäten erwächst und konstruiert wird.

Abkürzungen und Akronyme

AET	Agency Establishment Team
AMM	Aceh Monitoring Mission
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CJTF	Combined Joint Task Forces
CMC	Crisis Management Concept
CONOPS	Concept of Operations
COREPER	Comité des Représentants permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter)
DRC	Demokratische Republik Kongo
EDA	European Defence Agency
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EPG	Europäischen Politischen Gemeinschaft
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ER	Europäischer Rat
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
EUMC	European Military Committee
EUMS	European Military Staff
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWU	Europäische Währungsunion
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GAM	Bewegung Freies Aceh
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
HV	Hoher Vertreter der GASP, Javier Solana
IGC	Intergovernmental Conference
IMD	Initiating Military Directive
IMP	EU Initial Monitoring Presence

NATO	Northern Atlantic Treaty Organization
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MoU	Memorandum of Understanding
MSO	Military Strategic Options
OPLAN	Operations Plan
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers, Europe (NATO)
TAM	Technical Assessment Mission
VEU-A	Vertrag über die Europäische Union (Fassung von Amsterdam)
VEU-M	Vertrag über die Europäische Union (Fassung von Maastricht)
VEU-N	Vertrag über die Europäische Union (Fassung von Nizza)
VN	Vereinte Nationen
WEU	Western European Union
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Bibliographie

- Abbott, A. (1992) *What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis*, in: Ragin, C. E. / Howard S. B. [Hrsg.] *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Adam, R. (2002) *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza*, in: Müller-Brandeck-Bocquet, G. [Hrsg.], *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten* (Nomos: Baden-Baden).
- Adler, E. (1997) *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, *European Journal of International Relations*, Vol. 3, Nr. 3: 319-363.
- Aggestam, L. / Hyde-Price, A. [eds.] (2000) *Security and Identity in Europe. Exploring the New Agenda* (Basingstoke / London: Macmillan).
- Aggestam, L. (2004) *Role identity and Europeanisation of foreign policy: a political-cultural approach*, in: Tonra, B. / Christiansen, T. [Hrsg.] *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press).
- Agüera, M. (2004) *Deutsche Verteidigungs- und Rüstungsplanung im Kontext von NATO und EU: Ein (Reparatur-) Werkstattbericht*, in: Harnisch, S. / Katsioulis, C. / Overhaus, M. [Hrsg.] *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder* (Baden-Baden: Nomos).
- Alemann, U. von [Hrsg.] (1995) *Politikwissenschaftliche Methoden* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Alemann, U. von / Tönnemann, W. (1985) *Methoden in der Politikwissenschaft*, in: Alemann, U. von [Hrsg.] *Politikwissenschaftliche Methoden* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Allen, D. (1998) *Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy*, in: Peterson, J. / Sjursen, H. [Hrsg.] *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).
- Ambos, A. / Mahnke, D. / Reynolds, C. (2004) [Hrsg.], *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?* (Brüssel: Peter Lang).
- Andersson, J. J. (2006) *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup* (Stockholm: SIEPS).
- Andreani, G. (2000) *Why Institutions Matter*, *Survival*, Vol. 42, Nr. 2: 81-95.
- Andreani, G. / Bertram, C. / Grant, C. (2001) *Europe's Military Revolution* (London: Centre of European Reform).
- Aspinwall, M. / Schneider, G. (2001) *Institutional Research on the European Union: Mapping the Field*, in: Schneider, G. / Aspinwall, M. [Hrsg.] *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).
- Bailes, A.J.K. (2003) *Reaktionsstreitmacht der NATO. Eine Herausforderung für Europas Eingreiftruppe*, *Internationale Politik*, Vol. 58, Nr.1: 49-54.
- Baldwin, D. A. (1993) *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate* (New York: Columbia University Press).
- Baldwin, D. A. (1997) *The concept of security*, *Review of International Studies*, Vol. 23, Nr. 1: 5-26.

- Bailes, A. (2000) *Under a European Flag*. Draft Paper. Foreign Policy Publication. Presented at the St. Anthony's College, 26 November.
- Bailes, A. (2003) The Institutional Reform of ESDP and Post-Prague NATO, *The International*, Vol.38, Nr. 3: 31-46
- Barnett, M. / Duvall, R. (2005) Power in International Politics, *International Organization*, Vol. 59, Nr. 1: 39-75.
- Baun, M. (2005) How Necessary is a Common Strategic Culture?, *The Oxford Journal on Good Governance*, Vol. 2, Nr. 1: 33-37.
- Baylis, J. / Smith, S. (2000) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (New York: Oxford University Press).
- Becher, K. (2004) Has-Been, Wannabe, or Leader: Europe's role in the World after the 2003 European Security Strategy, *European Security*, Vol. 13, Nr. 4: 345-359.
- Bennett, A. / George, A. L. (1997) Process Tracing in Case Study Research, *Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods*. Harvard University.
- Beyers, J. / Dierckx, G. (1998) The working groups of the Council of the European Union: Supranational or intergovernmental negotiations?, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, Nr. 3: 289-317.
- Berger, P. L. / Luckmann, T. (1972) *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit : Eine Theorie der Wissenssoziologie* (Frankfurt a. M.: S. Fischer Verlag).
- Bierling, S. (2000) *Transatlantische Beziehungen*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999 /2000* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Binnendijk, H. / Kugler, R. (2002), Transforming European Forces, *Survival*, Vol. 43, Nr. 3: 117-132.
- Biscop, S. (2004) Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nr. 4: 509-527.
- Bluth, C. (2000) *Germany and the Future of European Security* (London: Macmillan).
- Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. [Hrsg.] (2002) *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (Opladen: Leske und Budrich).
- Bogner, A. / Menz, W. (2002a), *Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld*, in: Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. [Hrsg.] *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (Opladen: Leske und Budrich).
- Bogner, A. / Menz, W. (2002b), *Das theoregenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion* in Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (Opladen: Leske und Budrich).
- Bono, G. (2002) *European Security and Defence Policy: the Rise of the Military in the EU*. (University of Bradford: Peace Studies Papers 4).
- Boyer, Y. (2002) *France and the European Security and Defence Policy: A Leadership Role Among Equals*, in: Ehrhart, H.-G. [Hrsg.] *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven* (Baden-Baden: Nomos).
- Braud, P.-A. / Grevi, G. (2005) *The EU mission in Aceh: implementing peace* (Paris: Institute for Security Studies, Occasional Paper Nr. 61).

- Breuer, F. (2006) Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces, *German Politics*, Vol. 15, Nr. 2: 206-220.
- Brimmer, E. (2002) *The EU's Search for a Strategic Role, ESDP and its Implications for Transatlantic Relations* (Washington DC: Center for Transatlantic Relations).
- Brinkmann, C. / Deeke, A. / Völkl, B. [Hrsg.] (1995) *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung* (Nürnberg: BAB).
- Bronstone, A. (2000) *European Security into the Twenty-first Century. Beyond traditional theories of international relations* (Aldershot: Ashgate).
- Bull, H. (1977) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan).
- Bull, H. / Watson, A. [eds.] (1984) *The expansion of International Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Bulmer, M. (1988) *Some reflections upon research in organizations*, in: Bryman, A. [Hrsg.] *Doing Research in Organizations* (London: Routledge).
- Bulmer, S. J. (1983) Domestic Politics and European Community Policy-Making, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, Nr. 4: 349-363.
- Bulmer, S. J. (1991) Analysing European Political Cooperation, in Holland, M. *The future of European Political Cooperation* (London: Macmillan).
- Bulmer, S. J. (1994) The Governance of the European Union: A New Institutional Approach, *Journal of Common Market Studies, Journal of Public Policy*, Vol. 13, Nr. 4: 351-380.
- Burley, A. M. / Mattli, W. (1993) Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, *International Integration*, Vol. 74, Nr. 1: 352-380.
- Buras, P. / Longhurst, K. (2004) The Berlin Republic, Iraq, and the Use of Force, *European Security*, Vol. 13, Nr. 3: 215-245.
- Buzan, B. / Wæver, D. / de Wilde, J. (1998) *Security. A New Framework for Analysis* (London: Boulder).
- Carlsnaes, W. / Smith, S. (1994) *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage Publications).
- Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. [Hrsg.] (2004) *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage).
- Calließ, J. [Hrsg.] (1998) *Der Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur* (Loccum: Loccumer Protokolle: 14/96).
- Cameron, F. (1999) *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future* (Sheffield: Sheffield University Press).
- Carr, E. H. (1946) The twenty years' crisis 1919-1939: an introduction to the study of international relations (London: Macmillan).
- Carr, E. H. (1977) *The Anarchical Society* (London: Macmillan).
- Checkel, J.T. (1998) The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics*, Vol. 50, Nr.1: 324-348.

- Checkel, J. T. (1999) Social Construction and Integration, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4: 545-560.
- Checkel, J. T. (2001) Why Comply: Social Learning and European Identity Change, *International Organization*, Vol. 55, Nr. 3: 553-588.
- Christiansen, T. / Joergensen, K. E. / Wiener, A. (1999) The Social Construction of Europe, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4: 528-544.
- Clark, M. / Cornish, P. (2002) The European defence project and the Prague Summit, *International Affairs*, Vol. 78, Nr. 4: 777-789.
- Cloos, J. / Reinesch, G. / Vigne, D. / Weyland, J. (1994) *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (Brüssel : Bruylant).
- Cohen, M. D. / March, J. G. / Olsen, J. P. (1972) A Garbage Can of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr. 1: 1-25.
- Colleston, B. (2000) How Defense 'Spilled Over' into the CFSP: the Western European Union (WEU) and the European Security and Defense Identity (ESDI), in: Green Cowles, M. / Smith, M. *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival* Oxford: Oxford University Press).
- Cooper, R. (1996) *The Post-Modern State and the World Order* (London: Demos).
- Cornish, P. / Edwards, G. (2001) Beyond the EU / NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture, *International Affairs*, Vol. 77, Nr. 3: 587-603.
- Cornish, P. / Edwards, G. (2005) The strategic culture of the European Union: a progress report, *International Affairs*, Vol. 81, Nr. 4: 801-820.
- Dahms, H.-J. (1994) *Der Positivismusstreit. Die Auseinandersetzung der Frankfurter Schule mit dem logischen Positivismus, dem amerikanischen Pragmatismus und dem kritischen Rationalismus* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp).
- Davidson, I. (1997) *Challenge Europe. Making Sense of the Amsterdam Treaty* (Brüssel: EPC).
- Davidson, E. / Eriksson, A. / Hallenberg, J. [eds.] (2002) *Europeanization of Security and Defense Policy* (Stockholm: Swedish National Defense College).
- Dean, J. P. / Whyte, W. F. (1979) *How Do you know if the Informant is Telling the Truth*, in: Bynner, J. / Stribley, K. M. [Hrsg.] *Social Research: Principles and Procedures* (New York / London: Longmans).
- Deeke, A. (1995) *Experteninterviews – ein methodologisches und forschungspraktisches Problem*, in: Brinkmann, C. / Deeke, A. / Völkl, B. [Hrsg.] *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung* (Nürnberg: BAB).
- Deighton, A. (2002) The European Security and Defence Policy, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 4: 719-41.
- De La Serre, F. / Lequesne, C. (1991) *Frankreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- De La Serre, F. / Lequesne, C. (1993) *Frankreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992 / 1993* (Bonn: Europa Union Verlag).
- De La Serre, F. / Lequesne, C. (1994) *Frankreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993 / 1994* (Bonn: Europa Union Verlag).

- De La Serre, F. / Lequesne, C. (1995) *Frankreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994 / 1995* (Bonn: Europa Union Verlag).
- de Wijk, R. (2004) The Reform of ESDP and EU-NATO Cooperation, *The International Spectator*, Vol. 39, Nr. 1: 71-82
- Deloche-Gaudez, F. (2002) *Frankreichs widersprüchliche Positionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*, in Müller-Brandeck-Bocquet, G. *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedsstaaten* (Baden-Baden: Nomos).
- Dembinski, M. (2000) *Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung).
- Denzin, N. K. / Lincoln, Y. S. [Hrsg.] *Handbook of Qualitative Research* (London: Sage).
- Desch, M. C. (1998) Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies, *International Security*, Vol. 23, Nr. 1: 141-170.
- Deutschmann, A. (2002) *Die britische Position zur GASP/ESVP: Von Maastricht nach Nizza*, in: Ehrhart, H.-G. [Hrsg.] (2002b), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven* (Baden-Baden: Nomos).
- Diederichs, U. / Wessels, W. (2003) Die erweiterte EU als internationaler Akteur. Für eine gemeinschaftsorientierte Flexibilitätsstrategie, *Internationale Politik*, Vol. 58, Nr. 1: 11-18.
- Diederichs, U. / Jopp, M. (2003) Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP work, *The International Spectator*, Vol. 38, Nr. 3: 15-30.
- DiMaggio, P. J. / Powell, W. W. [eds.] (1991) *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: University of Chicago Press).
- Diekmann, A. (1995) *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Diez, T. / Wiener, A. (2004) Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Wiener, A. / Diez, T. [Hrsg.] *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Duke, S. (2000) *Between Vision and Reality. CSFP's progress on the Path to Majority* (Maastricht: EIPA).
- Duke, S. (2001) CESDP: Nice's overtrumped success?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, Nr. 2: 155-175.
- Duke, S. (2004) The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nr. 4: 459-481.
- Duke, S. (2005) *The Linchpin COPS: assessing the working and institutional relations of the Political and Security Committee* (Maastricht: EIPA Working Paper W/05).
- Dumbrell, J. (2001) *A Special Relationship: The Anglo-American Relations in the Cold War and After* (London: Macmillan).
- Ehrhart, H.-G. (2000) Tesfall Balkan. Die ESVP und die transatlantischen Beziehungen, *Internationale Politik*, Vol. 55, Nr. 5: 15-20.
- Ehrhart, H.-G. (2002) *What model for CFSP?* (Paris: Institute for Security Studies: Chaillot Paper 55).
- Ehrhart, H.-G. [Hrsg.] (2002b) *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven* (Baden-Baden: Nomos).

- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2003) Why a Common Security and Defence Policy is bad for Europe, *Survival*, Vol. 45, Nr. 3: 193-206.
- Eliassen, K. A. (1998), *Foreign and Security Policy in the European Union* (Thousands Oaks: Sage Publications).
- Evans, G. / Newnham, J. (1998) *Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin).
- Everts, S. (2002) *Shaping a Credible EU Foreign Policy* (London: Center of European Reform)
- Everts, S. / Keohane, D. (2003) The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure, *Survival*, Vol. 45, Nr. 3: 167-186.
- Falter, J. W. (1979) Die Behaviorismus-Kontroverse in der amerikanischen Politikwissenschaft, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 31, Nr. 1: S.1-24.
- Falter, J. W. (1982) *Der "Positivismusstreit" in der amerikanischen Politikwissenschaft* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Farrell, T. (2002) Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Programme, *International Studies Review*, Vol. 4, Nr.1: 49 - 72.
- Festinger, L. (1957) *A Theory of Cognitive Dissonance* (Stanford: Stanford University Press).
- Fierke, K. M. / Joergensen, K. E. (2001) (eds.) *Constructing International Relations. The Next Generation* (New York / London: M.E. Sharpe).
- Flick, U. (2000) *Konstruktivismus*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Flick, U. (2000a) *Design und Prozess qualitativer Forschung*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Flick, U. (2000b) *Triangulation in der qualitativen Forschung*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] (2000) *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. (2000a) *Was ist qualitative Forschung?*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Forsberg, T. (2004) Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment, *Paper presented at the 5th Pan-European International Relations Conference, The Hague*.
- Forster, A. (1999) *Britain and the Maastricht Negotiations* (Basingstoke / London: Macmillan).
- Forster, A. (2000) *Britain*, in: Manners, A. / Whitman, R. *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester: Manchester University Press).
- Forster, A. / Wallace, W. (2000) *Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?*, in: Wallace, H. / Wallace, W., *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 4th ed.).
- Francia, R. / Medina Abellan, M. A. (2004) *Striving for a Common Foreign Policy. A Brief History*, in: Ambos, A. / Mahnke, D. / Reynolds, C. [Hrsg.], *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?* (Brüssel: Peter Lang)

- Fröhlich, S. (2002) *Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven*. (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C116)
- Frisch, T. (2000) *Der Hohe Vertreter für die GASP. Aufgaben und erste Schritte* (Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik)
- Frisch, T. (2002) *Militärische Spezialkräfte für die Europäische Union* (Berlin: SWP).
- Fursdon, E. (1980) *The European Defence Community: a History* (Basingstoke / London: Macmillan).
- Gärtner, H. / Hyde-Price, A. / Reiter, E. [Hrsg.] (2000) *Europe's new security Challenges* (London: Boulder).
- Gärtner, H. / Cuthbertson, I.A. [Hrsg.] (2005) *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and the Iraq War* (New York: Palgrave Macmillan).
- Garret, G. / Tsebelis, G (1996) An Institutional Critique of Intergovernmentalism, *International Organization*, Vol. 50, Nr. 2: 269-300.
- Garz, D. / Kraimer, K. [Hrsg.] (1991) *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Garz, D. / Kraimer, K. (1991a) *Qualitativ-empirische Sozialforschung im Aufbruch*, in Garz, D. / Kraimer, K. [Hrsg.] *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Glarbo, K. (1999) Wide-awakening diplomacy: reconstructing the CFSP of the EU, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4: 634-651.
- Gegout, C. (2002) The French and British Change in Position in the CESDP: a Security-Community and Historical-Institutionalist Perspective, *Politique Européenne*, Nr. 8 : 62-87.
- Gegout, C. (2005) Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Nr. 3: 427-443.
- Gehring, T. (1995) *Integrating Integration Theory. Neofunctionalism and international regimes*, EUI Working Paper RSC Nr. 95/39 (Florenz: RSC).
- George, A. / Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, MA: MIT Press).
- George, A. / McKeown, T. (1985) Case Studies and Theories of Organizational Decision-Making, *Advances in Information Processing in Organizations*, Vol. 2: 21-58.
- Gerteiser, K. (2002) *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union* (Frankfurt a. M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften).
- Giddens, A. (1984) *Interpretative Soziologie* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp).
- Giegerich, B. / Wallace, W. (2004) Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces, *Survival*, Vol. 46, Nr. 2: 163-182.
- Ginsberg, R. (1999) Conceptualizing the EU as International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Nr.3: 429-454.
- Ginsberg, R. (2003), European Security and Defence Policy: The State of Play, *EUSA Review*, Vol. 16, Nr. 1.

- Glarbo, K. (1999) *Wide-awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4: 634-651.
- Gnesotto, N. (2002) *ESDP: a European View, Readings in European Security* (IISS / CEPS).
- Gnesotto, N. et al. (2004a) *European Defence. A proposal for a White Paper* (Paris: EU Institute for Security Studies).
- Gnesotto, N. [ed.] (2004b) *EU Security and Defence Policy: The first Five Years* (Paris: EU Institute for Security Studies).
- Göhler, G. [Hrsg.] (1994) *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie* (Baden-Baden: Nomos).
- Goldstein, J. / Keohane, R. (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (New York: Cornell University Press).
- Grant, C. (1999) *European defence post-Kosovo?* (London: CER Working Paper).
- Gray, C. S. (1999) Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back, *Review of International Studies*, Vol. 25, Nr. 1: 49-69.
- Grieco, J. M. (1995), The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Program, *Review of International Studies*, Vol. 21, Nr. 1: 21-40.
- Grudzinski, P./ van Ham, P. (1999) *A Critical Approach to European Security. Identity and Institutions* (London & New York: Pinter).
- Guévière, J. de la (1992) *Voyage à l'Intérieur de l'Eurocratie* (Paris : Le Monde Editions).
- Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces* (Stanford: Stanford University Press).
- Haas, E. (1961) International Integration: The European and the Universal Process, *International Organization*, Vol. 15, Nr. 3: 366-392.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp).
- Hadfield, A. (2005) The EU and Strategic Culture: Virtual Identity vs Uploaded Preferences, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 1, Nr.1: 59-72.
- Haine, J.-Y. [Hrsg.] (2003) *From Laeken to Copenhagen European defence: core documents*. Vol. III. (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 57).
- Hansen, K. A. (2004) *Security and Defense: The EU Policy Mission in Bosnia Herzegovina*, in: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. [Hrsg.] *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage).
- Hansen, L. (1997) A Case for Seduction? Evaluating the Poststructuralist Conception of Security, *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, Nr. 4: 369 - 397.
- Hall, P. / Taylor, R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalism, *Political Studies*, Vol. 44, Nr. 5: 936-957.
- Hamisch, S. / Katsioulis, C. / Overhaus, M. [Hrsg.] (2004) *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder* (Baden-Baden: Nomos).
- Heisbourg, F. (2000a) *European Defence: Making it Work* (Paris: WEU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 43).

- Heisbourg, F. (2000b) Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity, *Survival*, Vol. 42, Nr. 2: 5-15.
- Heiselberg, S. (2003) Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defense Policy (Copenhagen: IIS Working Paper 2003/4).
- Hellmann, G./Wolf, K.D./Züm, M. (2003) *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland* Baden-Baden: Nomos).
- Hellmann, G. / Hedstück, M. (2003) „Wir machen einen deutschen Weg.“ Irak-Abenteuer, das transatlantische Verhältnis und die Risiken der Methode Schröder für die deutsche Außenpolitik, in: Kubbig, B. et al. (Hrsg.) *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, (Frankfurt am Main/New York: Campus).
- Hill, C. [Hrsg.] (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (London: Allen & Unwin).
- Hill, C. (1993) The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 3: 305-328.
- Hill, C. (1996) *The Actors in Europe's Foreign Policy* (London: Routledge).
- Hoffmann, S. (1966) Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus*, Vol. 95, Nr. 3: 862-915.
- Hodge, C. (1999) *Redefining European Security* (New York: Garland Publications).
- Holland, M. (1997) [Hrsg.] *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms* (London: Pinter)
- Howorth, J. / Menon, A. (1997) *The European Union and National Defence Policy* (New York / London: Routledge).
- Howorth, J. (2000a) *European Integration and Defence: the ultimate challenge* (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 43).
- Howorth, J. (2000b) Britain, France and the European defence Initiative, *Survival*, Vol. 42, Nr. 2: 33-55.
- Howorth, J. (2001), European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?, *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, Nr. 4: 765-789.
- Howorth, J. (2002a) The CESDP and the Forging of a European Security Culture, *Politique Européenne*, Nr. 8 : 88-108.
- Howorth, J. (2002b) CESDP After 11 September: From Short-Term Confusion to Long-Term Cohesion, *EUSA Review*, Vol. 15, Nr. 1.
- Howorth, J. (2003) *St. Malo Plus Five: An Interim Assessment of ESDP* (Notre Europe, Policy paper 7).
- Howorth, J. (2003a) ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?, *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, Nr. 3: 235-254.
- Howorth, J. (2004a) The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative. A Question of Flexibility, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nr. 4: 483-508.
- Howorth, J. (2004b) Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy, *West European Politics*, Vol. 27, Nr. 2: 211-234.

- Hoyer, W. / Kaldrack, G. F. [Hrsg.] (2002) *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten Streitkräften?* (Baden-Baden: Nomos).
- Hrbek, R. / Wessels, W. (1982) *Das vitale Interesse der Bundesrepublik Deutschland an EG und EPZ: Ein Plädoyer für eine (Rück-)Besinnung auf die grundlegende Bedeutung des EG-Systems für die Bundesrepublik* (Bonn: Institut für Europäische Politik).
- Hrbek, R. / Wessels, W. [Hrsg.] (1984) *Die EG-Mitgliedschaft. Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Institut für Europäische Politik).
- Hug, S. (2000) *Whose Preferences?*, Paper prepared for presentation at the Conference "Institutionalism and the Study of the European Union: Progress and Prospects for Integration", University of Washington, Seattle, March 24-25 2000.
- Huntington, S. P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster).
- Hyde-Price, A. (2004) *Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy*, in: Tonra, B. / Christiansen, T. [Hrsg.] *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press).
- Irondelle, B. / Vennesson, P. (2002) *La Defence Européenne: Un Objet de Science Politique, Politique Européenne*, Nr. 8 : 5-12.
- Jaeger, H. M. (1996) *Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol 3, Nr. 2: 313-340.
- Jaeger, T. (2002) *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common and Security Policy*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, Nr. 3: 297-316.
- Janning, J. (1996) *Deutschland*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995 / 1996* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Janning, J. (2000) *Deutschland*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999 / 2000* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Joergensen, K. E. [Hrsg.] (1997) *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan).
- Joergensen, K. E. (1997a) *PoCo: The Diplomatic Republic of Europe*, in: Joergensen, K. E. [Hrsg.] *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan).
- Joergensen, K. E. / Fierke, K. (2001) *Constructing International Relations: The Next Generation* (New York / London: M. E. Sharpe).
- Joergensen, K. E. (2004) *European Foreign Policy: Conceptualising the Domain*, in: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. [Hrsg.] *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage).
- Johnston, A.I. (1995) *Cultural Realism: strategic culture and grand strategy in Chinese History* (Princeton: Princeton University Press).
- Johnston, A.I. (1999) *Strategic culture revisited: reply to Collin Gray*, *Review of International Studies*, Vol. 25, Nr. 4: 519-523.
- Jopp, M. (1994) *The Strategic Implications of European Integration*, Adelphi Paper 290 (London: ISS).
- Jopp, M. (1997) *Westeuropäische Union*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996 / 1997* (Bonn: Europa Union Verlag).

- Jopp, M. (1999) *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Jopp, M. (2000) *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in Weidenfeld, W. / Wessels, W. *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999 / 2000* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Jopp, M. (2001) *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in Weidenfeld, W. / Wessels, W. *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Jopp, M. / Warjovaara, R. [Hrsg.] (1998) *Approaching the Northern Dimension of CFSP: Challenges and Opportunities for the EU in the Emerging European Security Order* (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs).
- Jopp, M. / Maurer, A. / Schneider, H. [Hrsg.] (1998) *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konzepte für die politische Bildung* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Kamp, K-H. (2004) *Europäische „Battle Groups“ - ein neuer Schub für die ESVP?* (Sankt-Augustin: KAS, Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer Stiftung).
- Kassner, K. / Wassermann, P. (2002) *Nicht überall, wo Methode draufsteht, ist auch Methode drin. Zur Problematik der Fundierung von ExpertInneninterviews*, in Bogner, A. / Littig, B. / Menz, W. *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (Opladen: Leske und Budrich).
- Katzenstein, P. [Hrsg.] (1996) *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press).
- Kelle, U. / Erzberger, C. (1999) Integration qualitativer und quantitativer Methoden. Methodologische Modelle und ihre Bedeutung für die Forschungspraxis, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol 51, Nr. 3: 509-531.
- Kelle, U. / Erzberger, C. (2000) *Qualitative und quantitative Methoden im Vergleich: Kein Gegensatz*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Keohane, D. (2004) *Europe's new defence agency* (CER Policy brief, London: Centre for European Reform).
- Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press).
- Keohane, R. O. (1986) *Neorealism and its Critiques* (Columbia: Columbia University Press).
- Keohane, R. O. (1988) International Institutions: Two Approaches, *International Studies Quarterly*, Vol. 32, Nr. 4: 379-396.
- Keohane, R.O. (1989) *International Institutions and State Power* (Columbia: Columbia University Press).
- Keohane, R.O. / Nye, J.S. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Co).
- Kerttunen, M. / Koivula, T. / Jeppsson, T. (2005) *EU Battlegroups. Theory and Development in the Light of Finnish-Swedish Co-operation* (Helsinki: National Defence College).
- Kier, E. (1996) *Culture and French Military Doctrine Before World War II*, in: Katzenstein, P. [Hrsg.] *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press).
- Kiessler, R. / Elbe, F. (1993) *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken: Der Diplomatische Weg zur Deutschen Einheit* (Baden-Baden: Nomos).

- King, G. / Keohane, R. O./ Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press)
- König, R. (1972) *Das Interview* (Köln: Kiepenheuer und Witsch).
- Krahmann, E. (2001) *The Emergence of Security Governance in Post-Cold War Europe* (Sussex: Working Paper 36/01 ESRC 'One Europe or Several' Programme).
- Krahmann, E. (2002) *Multilevel Networks in European Foreign Policy* (Aldershot: Ashgate).
- Krasner, S. D. (1983) Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press).
- Kratochwil, F. / Ruggie, J. G. (1986) International Organization: A state of the art on the art of the state, *International Organization*, Vol. 40, Nr. 4: 753-775.
- Kratochwil, F. (1989) *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Society* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kratochwil, F. (1993a) *The Embarrassment of Changes: Neo-Realism as the Science of Realpolitik Without Politics*, *Review of International Studies*, Vol. 19, Nr. 1: 63-80.
- Kratochwil, F. (1993b) *Contract and Regimes. Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?*, in: Rittberger, V. [Hrsg.] *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon).
- Kremer, M / Schmalz, U. (2001) Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, *Integration*, Vol. 24, Nr.2: 167-178.
- Ladrech, R. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, Nr.1: 69-88.
- Laursen, F. / Vanhoonacker, S. (1992) *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Maastricht: European Institute on Public Administration).
- Layne, C. (2001) Death Knell for NATO? The Bush Administration confronts the European Security and Defence Policy, *Policy Analysis*, Nr. 394
- Lepenes, W. [Hrsg.] (1989) *Gefährliche Wahlverwandtschaften. Essays zur Wissenschaftsgeschichte* (Reclam: Stuttgart).
- Lijphart, A. (1971) Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review*, Vol. 65, Nr. 3: 682-693.
- Lindberg, L. N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press).
- Lindley-French, J. (2002a) In the shade of Locarno? Why European defence is failing, *International Affairs*, Vol. 78, Nr. 4: 789-811.
- Lindley-French, J. (2002b) Can Europe Defend Itself?, *American Foreign Policy Interests*, Vol. 24, Nr.3: 215-222.
- Lindner, J. / Rittberger, B. (2003) The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutionalism, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, Nr. 3: 45-473.

- Lindstrom, G. (2005) The implications of the 'No' votes on ESDP (Paris: Institute for Security Studies, Institute Note).
- Lindstrom, G. (2006) *The Headline Goal* (Paris: Institute for Security Studies).
- Link, W. (2000) *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert* (Frankfurt: Beck Verlag).
- Lodge, J. / Flynn, V. (1998) The CFSP after Amsterdam: The Policy Planning and Early Warning Unit, *International Relations*, Vol. 14, Nr. 1: 7-23.
- Long, D. (1997) *Multilateralism in the CFSP*, in: Holland, M. [Hrsg.] *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms* (London: Pinter)
- Longhurst, K. (2004) *Germany and the use of force. The evolution of German security policy from 1990-2003* (Manchester: Manchester University Press).
- Louis, W. R. / Bull, H. (1986) *The 'special relationship': Anglo-American relations since 1945* (Oxford: Oxford University Press).
- Luhmann, N. (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp).
- Mahnke, D. (2001) Reform of the CFSP: From Maastricht to Amsterdam, in: Monar, J. / Wessels, W. [eds.] *The European Union after the Treaty of Amsterdam* (London: Continuum) .
- Manners, I. / Whitman, R. [eds.] (2000) *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester: Manchester University Press).
- March, J.G. / Olsen, J.P. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, Vol. 78, Nr. 3: 734-750.
- March, J. / Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press).
- March, J.G. / Olsen, J.P. (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization*, Vol. 52, Nr. 4: 943-969.
- Martial, E. (1992) *France and European Political Union*, in Laursen / Vanhoonacker *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Maastricht: European Institute on Public Administration), S. 115-127.
- Martin, L. / Roper, J. [eds.] (1995) *Vers une politique de défense commune* (Paris: Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale).
- Martinsen, P. M. (2003) The European Security and Defense Policy (ESDP) - a Strategic Culture in the Making? *Paper prepared for the ECPR Conference, Section 17 Europe and Global Security*, Marburg, 18-21 September 2003.
- Masson H. (2003) La politique européenne de l'armement : la méthode des petits pas, in : Heisbourg, F. [Hrsg.], *Annuaire stratégique et militaire* (Paris : Fondation pour la recherche stratégique).
- Maull, H. W. (2000) Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power'?, *Survival*, Vol. 42, Nr. 2: 56-80.
- Maull, H. W. (2005) Europe and the new balance of global order, *International Affairs*, Vol. 81, Nr. 4: 775-799.

- Maurer, A. / Grunert, T. (1998) Der Wandel in der Europapolitik der Mitgliedstaaten, in Jopp, M. / Maurer, A. / Schneider, H. *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konzepte für die politische Bildung* (Bonn: Europa Union Verlag), S. 213-300.
- Mayntz, R. (1985) *Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialwissenschaft*, in Bonß, W. / Hartmann, H. (Hrsg.) *Entzauberte Wissenschaft. Zur Rationalität und Geltung soziologischer Forschung*. (Schwarz & Co.: Göttingen).
- Mayring, P. (2000) *Qualitative Inhaltsanalyse*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- McAllister, R. / Dannereuter, R. [eds.] (2002) *The EU and NATO Enlargements* (London: Routledge).
- McKeown, T. J. (1999) Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, *International Organization*, Vol. 53, Nr.1 : 161-190.
- Mearsheimer, J. (1990), Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, Vol. 15, Nr.1: 5-56.
- Mearsheimer, J. (1994) The False Premise of International Institutions, *International Security*, Vol. 19, Nr. 3: 5-49.
- Meiers, F.-J. (2002) *Deutschland: Der dreifach Spagat*, in: Ehrhart, H.-G. [Hrsg.] *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven* (Baden-Baden: Nomos).
- Meinefeld, W. (2000) *Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Menon, A. (2002) Playing with Fire : The EU's Defence Policy, *Politique Européenne*, Nr. 8: 32-45.
- Menon, A. (2004) From crisis to catharsis: ESDP after Iraq, *International Affairs*, Vol. 80, Nr. 4: 631-648.
- Messery-Whiting, G. (2005) The Growing NATO-EU Relationship: Beyond Berlin, *The International Spectator*, Vol. 40, Nr.2: 63-73.
- Merlingen, M. / Ostraukaite, R. (2005) ESDP Police Missions: Meaning, Context, and Operational Challenges, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Nr. 2: 215-235.
- Meuser, M. / Nagel, U. (1991) *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*, in: Garz, D. / Kraimer, K. [Hrsg.] *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analyse* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Meuser, M. / Nagel, U. (1997) *Das ExpertInneninterview. Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung*, in: Frieberthäuser, B. / Prengel, A. [Hrsg.] *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. (Weinheim / München: Juventa).
- Meyer, C.O. (2004) *Theorising European Strategic Culture. Between Convergence and the Persistence of National Diversity* (CEPS Working Document No. 204).
- Meyer, C. O. (2005) Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms, *European Journal of International Relations*, Vol. 11, Nr. 4: 523-549.

- Mieg, H.A. / Brunner, B. (2001) *Experteninterviews*, MUB Working Paper 6 (Zürich: ETH).
- Missiroli, A. (1999) European Security and Defence: The Case for Setting Convergence Criteria, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 4, Nr. 4: 485-500.
- Missiroli, A. (2001) European Security Policy: The Challenge of Coherence, *European Review of International Affairs*, Vol. 6, Nr. 2: 177-196.
- Missiroli, A. (2002a) Zwischen Konfliktverhütung und Krisenmanagement – ESVP nach dem 11. September, *Internationale Politik*, Vol. 57, Nr.7: 15-20.
- Missiroli, A. (2002b) Europe's Security Policy Today, *Internationale Politik Transatlantic Edition*, Vol.3: 29-34.
- Missiroli, A. [Hrsg.] (2003) From Copenhagen to Brussels. *European defence: core documents*. Vol. IV (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 67).
- Missiroli, A. (2003a) The European Union: Just a Regional Peacekeeper?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, Nr. 4: 493-503.
- Missiroli, A. (2003b) Ploughshares into Swords? Euros for European Defence, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, Nr. 1: 5-33.
- Mitrany, D. (1943) *A working peace system: an argument for the functional development of international organization* (London : Royal Institute of International Affairs).
- Moravcsik, A. (1991) Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community, *International Organization*, Vol. 45, Nr. 1: 651-688.
- Moravcsik, A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, Nr. 4: 473-524.
- Moravcsik, A. (1995), Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, Nr. 4: 611-628.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press).
- Moravcsik, A. (1999) Is there something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4: 669-681.
- Moravcsik, A. / Nicolaidis, K. (1999) Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influences and Institutions, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Nr. 1: 59-85.
- Morgenthau, H. J. (1973) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York: Knopf).
- Mortimer, E. (1992) *European Security after the Cold War: An Assessment of the Dangers to Peace in Europe since the Soviet Collapse, and of the Western Responses They Require*, Adelphi Paper 271 (London: IISS).
- Müller, F. F. / Schmidt, M. G. (1979) *Empirische Politikwissenschaft* (Stuttgart: Kohlhammer)
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. [Hrsg.] (2002a) *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedsstaaten* (Baden-Baden: Nomos).

- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2002b) Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Müller-Brandeck-Bocquet, G. [Hrsg.] *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedsstaaten* (Baden-Baden: Nomos).
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2002c) The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, Nr. 7: 257-282.
- Noack, P. (1977) *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft: Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954* (Düsseldorf: Droste).
- Nohlen, D. / Schultze, R.-O. (1985) [Hrsg.] *Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, Bd. 1, (München: Piper).
- Nugent, Neil (2006) *The Government and Politics of the European Union* (London: Palgrave Macmillan).
- Nuttal, S. (1992) *European Political Cooperation* (Oxford: Oxford University Press).
- Nuttal, S. (2000) *European Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press).
- Oakes, M. (2001) *European Security and Defence Policy: Nice and Beyond* (Research Paper 01/50: House of Commons Library).
- Ohrgaard, J. C. (2004) *International Relations or European Integration: is the EU sui generis?*, in: Tonra, B. / Christiansen, T. [Hrsg.] *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press).
- Olsen, J. P. (1998) *Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas bur Mutual Disregard*, in: Czada, R. / Heritier, A. / Keman, H. [eds.] *Institutions and Political Choice* (Amsterdam: VU University Press).
- Onuf, N. G. (1989) *The World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (South Carolina: South Carolina Press).
- Ojanen, H. / Herolf, G. / Lindahl, R. (2000) *Non-alignment and European Security Policy* (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs).
- Ojanen, H. (2002) Theories at a loss? EU-NATO fusion and the 'low-politicisation' of security and defence in European integration, *Paper presented at the 43rd Annual ISA Convention*.
- Ortega, M. (2001) *Military intervention and the European Union* (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 45).
- Overhaus, M. (2004) *Deutschland und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1998-2003: Gewollte Ambivalenz oder fehlender Strategie?*, in: Hamisch, S. / Katsioulis, C. / Overhaus, M. [Hrsg.] *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder* (Baden-Baden: Nomos).
- Papas, S. A. / Vanhoonacker, S. (1996) *The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future* (Maastricht: EIPA).
- Patzelt, W. J. (2001) *Einführung in die Politikwissenschaft* (Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe)
- Peters, I. (2004) ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity, *International Studies Review*, Vol. 6, Nr. 3: 381-401.

- Peterson, J. (1995) Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, Nr.1: 69-93.
- Peterson, J. (2001) The Choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis, *European Journal of Political Research*, Vol. 39, Nr.3: 289-319.
- Peterson, J. / Sjursen, H. (1998) [Hrsg.] *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (London: Routledge).
- Pierson, P. (1996) The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, Nr. 2: 123-163.
- Pijpers, A. / Regelsberger, E. / Wessels, W. [eds.] (1988) *A common foreign policy for Western Europe? European Political Cooperation in the 1980s* (Dordrecht: Nijhof).
- Pijpers, A. / Regelsberger, E. / Wessels, W. [Hrsg.] (1989) *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Politi, A. (1997) *European Security: The New Transnational Risks* (Paris: Institute for Security Studies of Western European Union, Chaillot Paper 29).
- Pollack, M. A. (1997) Delegation, Agency, and Agenda-Setting in the European Community, *International Organization*, Vol. 51, Nr. 1: 99-134.
- Pollack, M. A. (2004) *The New Institutionalisms and European Integration*, in: Wiener, A. / Diez, T. [Hrsg.] *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Pond, E. (1999) Kosovo: A Catalyst for Europe, *The Washington Quarterly*, Vol. 22, Nr. 4: 77-92.
- Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, Vol. 42, Nr. 3: 427-461.
- Radaelli, C. M. (2000) *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, *European Integration Online Papers*, Vol. 4, Nr. 8.
- Ragin, C. (1992) "Casing" and the process of social inquiry, in: Ragin, C. / Becker, H. S. [Hrsg.] *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ragin, C. (1992a) *Introduction – Cases of What a Case is*, in: Ragin, C. / Becker, H. S. [Hrsg.] *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ragin, C. / Becker, H. [Hrsg.] *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Regelsberger, E. (1991) Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (1992) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (1992a) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, *Integration*, Vol. 15, Nr. 2: 83-93.
- Regelsberger, E. [Hrsg.] (1993) *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Profilsuche mit Hindernissen* (Bonn: Europa Union Verlag).

- Regelsberger, E. (1993) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992 / 1993* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (1995) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994 / 1995* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (1997) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996 / 1997* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (1998) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997 / 1998* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Regelsberger, E. (2000) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000* (Bonn: Europa-Union), S. 233-242.
- Regelsberger, E. (2001a), *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Nizza – begrenzter Eifer und außervertragliche Dynamik*, *Integration*, Vol. 24. Nr.2: 156-166.
- Regelsberger, E. (2001b) *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001* (Bonn: Europa-Union), S. 243-252.
- Regelsberger, E. / Schoutete de Tervarent, P. / Wessels, W. (1998) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (Boulder: Lynne Rienner).
- Regelsberger, E. / Schmalz, U. (2001) *The Common Foreign and Security Policy of the Amsterdam Treaty: Towards an improved EU Identity on the International Scene?*, in: Monar, J. / Wessels, W. [eds.] *The European Union after the Treaty of Amsterdam* (London: Continuum) .
- Reh, W. (1995) *Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?*, in: Alemann, U. von [Hrsg.] *Politikwissenschaftliche Methoden* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Reiter, E. / Rummel, R. / Schmidt, P. [Hrsg.] (2002) *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, in: *Forschungen zur Sicherheitspolitik: Band 6* (Hamburg: Mittler + Sohn).
- Riggio, D. (2003) *EU-NATO Cooperation and Complementarity between the Rapid Reaction Forces*, *The International Spectator*, Vol. 38, Nr. 3: 49-60.
- Risse, T. (2003) *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Züm, M. *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos).
- Risse, T. (2004) *Social Constructivism and European Integration*, in: Wiener, A./ Diez, T. [Hrsg.] *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Risse-Kappen, T. (1995) *Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität*, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 2, Nr.1: 171-184.
- Rood, J. Q. T. (2001), *Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?*, *Internationale Spectator*, Vol. 56, Nr. 6: 316-320.
- Roper, J. (1995) *Definition d'une politique de defense commune et d'une defense commune*, in: Martin, L. / Roper, J. (1995), S. 9-14.
- Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration* (London: Macmillan).

- Ruggie, J. G. (1989) *International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method*, in: Czempel, E. O. / Rosenau, J. N. [Hrsg.] *Global Changes and theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s* (Lexington: Lexington Books).
- Ruggie, J. G. (1993) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press).
- Ruggie, J. G. (1998) *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization* (London: Routledge).
- Rummel, R. / Wessels, W. [Hrsg.] (1978) *Die Europäische Politische Zusammenarbeit* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Rummel, R. [Hrsg.] (1992) *Toward Political Union: planning of common foreign and security policy* (Baden-Baden: Nomos).
- Rutten, Maartje [Hrsg.] (2001) *From St-Malo to Nice. European defence: core documents. Vol. I* (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 47).
- Rutten, Maartje [Hrsg.] (2002) *From Nice to Laeken. European defence: core documents. Vol. II* (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 51).
- Rynning, S. (2005) Less May Be Better in EU Security and Defence Policy, *The Oxford Journal on Good Governance*, Vol. 2, Nr. 1: 45-50.
- Salmon, T. / Shepherd, A. J. K. (2003) *Toward a European Army?* (London / New York: Lynne Rienner Publications).
- Salmon, T. (2005) The European Security and Defence Policy: Built on Rocks or Sand?, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, Nr. 3: 359-379.
- Sandholtz, W. (1993) Choosing Union: Monetary Policies and Maastricht, *International Organization*, Vol. 47, Nr. 1: 1-39.
- Scanell, D. (2004) Financing ESDP Military Operation, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nr. 4: 529-549.
- Scharpf, F. W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen: Leske + Budrich).
- Scheuch, E. K. (1973) *Das Interview in der Sozialforschung*, in König, R. (Hrsg.) *Handbuch der empirischen Sozialforschung* (Stuttgart: Enke).
- Schieder / Spindler [Hrsg.] (2003) *Theorien der Internationalen Beziehungen* (Opladen: Leske + Budrich).
- Schimmelfennig, F. (2001) The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization*, Vol. 55, Nr. 1: 47- 80.
- Schimmelfennig, F. (2004) *Liberal Intergovernmentalism*, in: Wiener, A. / Diez, T. [Hrsg.] *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Schmalz, U. (1999) Aufbruch zu neuer Handlungsfähigkeit: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft, *Integration*, Vol. 22, Nr. 3, S. 191-204.
- Schmalz, U. (2001) Die europäisierte Macht - Deutschland in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in Schneider, H. / Jopp, M. / Schmalz, U. (2001).

- Schmid, J. (1995) *Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?*, in: Alemann, U. von [Hrsg.] *Politikwissenschaftliche Methoden* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Schmitter, P. C. (1969) Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration, *International Organization*, Vol. 23, Nr. 3: 161-166.
- Schneider, H. / Jopp, M. / Schmalz, U. [Hrsg.] (2001) *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen* (Berlin: Europa Union Verlag).
- Schneider, G. / Aspinwall, M. [Hrsg.] (2001) *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).
- Schneider, G. / Aspinwall, M. (2001a) *Institutional research on the European Union: Mapping the Field*, in: Schneider / Aspinwall [Hrsg.] *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester: Manchester University Press).
- Schubert, K. / Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2000) *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik* (Opladen: Leske + Budrich).
- Schwarz, K.-D. (2000) *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Auf dem Weg zur Realisierung?* (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Schwarz, K.-D. (2003) Die erste Sicherheitsstrategie der EU, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell* 47.
- Seale, C. (1999) *The Quality of Qualitative Research* (London: Sage).
- Serfaty, S. (1999) *Transatlantische Beziehungen*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Shepherd, A. J. K. (2001) 'Top-Down or Bottom-up': is security and defence policy in the EU a question of political will or military capability?, *European Security*, Vol.9, Nr. 2: 13 -30.
- Shepherd, A. J. K. (2003) The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance?, *European Security*, Vol. 12, Nr. 1: 39-63.
- Simmons, B. / Martin, L. (2002) *International Organisations and Institutions*, in: Carlsnaes, W. / Risse, T. / Simmons, B. [Hrsg.] *Handbook of International Relations* (London: Sage).
- Sjursen, H. / Smith, K. (2001) *Justifying EU foreign policy: the logics underpinning EU enlargement* (Arena Working Paper 1/01).
- Sjursen, H. (1998) *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?* (Arena Working Paper 98/18).
- Sjursen, H. (2002) Reorganizing Security in Europe, in: Heywood, P. / Jones, E. / Rhodes, M. [eds.] *Developments in West European Politics 2* (New York: Palgrave).
- Sjursen, H. (2004) Changes to European Security in a Communicative Perspective, *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, Nr. 2: 107-128.
- Sjursen, H. (2004a) *Security and Defense*, in: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. [Hrsg.] *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage).
- Sloan, S. R. (2000) *The United States and European Defence* (Paris: Institute for Security Studies, Chaillot Paper 39).

- Sloan, S. R. (2005) *NATO, the European Union, and the Atlantic Community* (Oxford and Boulder: Rowman & Littlefield).
- Smith, H. (2002) *European Union foreign policy: what it is and what it does* (London: Pluto Press).
- Smith, K. (1999) *The Making of EU foreign policy* (Basingstoke / London: Macmillan).
- Smith, M. (2003) The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework? *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, Nr. 4: 556-575.
- Smith, M. A. / Timmins, G. (2000) *Building a Bigger Europe: EU and NATO Enlargement in Comparative Perspective* (London: Ashgate).
- Smith, M.A. / Timmins, G. (2001) *Uncertain Europe: Building A New European Security Order?* (New York: Routledge).
- Smith, M. E. (2000) Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, Nr. 4: 613-631.
- Smith, M. E. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Smith, M. E. (2004a) Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation, *European Journal of International Relations*, Vol. 10, Nr. 1: 95-136.
- Snyder, J. (1977) *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options* (Santa Monica: RAND Cooperation R-2154-AF).
- Soeffner, H.-G. (2000) *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Soetendorp, B. (1999) *Foreign Policy in the European Union* (London / New York: Longman).
- Sommer, V. (1995) *Glossar*, in: Alemann, U. von [Hrsg.] *Politikwissenschaftliche Methoden* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Stavenhagen, L. G. (1991) Durchbruch zur Politischen Union: Vor dem Maastrichter Gipfel, *Integration*, Vol. 14, Nr. 4: 143-150.
- Steinke, I. (2000) *Gütekriterien qualitativer Forschung*, in: Flick, U. / Kardorff, R. von / Steinke, I. [Hrsg.] *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt).
- Steinmo, S. / Thelen, S. / Longstreth, F. [Hrsg.] (1992) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Teltschik, H. (1991) *329 Tage. Innenansichten der Einigung* (München: Siedler Verlag).
- Thiel, E. (1998) *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken* (Opladen: Leske + Budrich).
- Treacher, A. (2004) From Civilian Power to Military Power: The EU's Resistable Transformation, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nr.1: 49-66.
- Trinczek, R. (1995) *Experteninterview mit Managem – Methodische und methodologische Hintergründe* in: Brinkmann, C. / Deeke, A. / Völkl, B. [Hrsg.] *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung* (Nürnberg: BAB).
- Tsebelis, G. (1999) Institutional Analyses of European Union, *European Community Studies Newsletter Spring*.

- Törö, C. (2005) The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and defence Policy Decision and Their implementation, *European Law Journal*, Vol. 11, Nr. 5: 641-656.
- Tonra, B. (2003) Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, Nr. 4: 731-756.
- Tonra, B. / Christiansen, T. (2004) *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press).
- Tonra, B. / Christiansen, T. (2004a) *The Study of EU foreign policy: between international relations and European studies*, in: Tonra, B. / Christiansen, T. [Hrsg.] *Rethinking European Union Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press).
- Türke, A. I. (2003) *L'opération Artemis* (unveröffentlichte Studie).
- Ulbert, C. (2003) Sozialkonstruktivismus, in: Schieder / Spindler [Hrsg.] *Theorien der Internationalen Beziehungen* (Opladen: Leske + Budrich).
- Umbach, F. (2003) *The future of the ESDP* (Warschau: Center for international relations).
- Van Evera, S. (1997) *Guide to Methods for Students of Political Science* (New York: Cornell University Press).
- Van Ham, P. (2000) Europe's common defence policy: implications for the transatlantic relationship, *Security Dialogue*, Vol. 31, Nr. 2: 215-242.
- Van Staden, A. (1994) *After Maastricht: Explaining the Movement towards a Common European Defence Policy*, in: Carlsnaes, W. / Smith, S. *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage Publications), S. 135-155.
- Von der Gablentz, O. (1979) Luxembourg Revisited or the Importance of European Political Cooperation, *Common Market Law Review*, Vol. 16, Nr. 4: 685-699.
- Volle, A. / Weidenfeld, W. [Hrsg.] (2000) *Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung* (Bielefeld: Bertelsmann Verlag).
- Wagner, W. (2002) *Die Konstruktion einer gemeinsamen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich* (Frankfurt a. M.: Campus Verlag).
- Wagner, W. (2003) Why the EU's common and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, Nr. 4: 576-595.
- Wallace, H. (1991) *Vereinigtes Königreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Wallace, H. (1995) *Vereinigtes Königreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994 / 1995* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Wallace, H. (1996) *Vereinigtes Königreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995 / 1996* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Wallace, H. (1999) *Vereinigtes Königreich*, in: Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Wallace, H. / Wallace, W. (2000) *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 4th ed.).

- Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill).
- Wamken, M. (2002) *Der Handlungsrahmen der Europäischen Union in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (Baden-Baden: Nomos).
- Webber, M. / Croft, S. / Howorth, J. / Terriff, T. / Krahmann, E. (2004) The governance of European security, *Review of international Studies*, Vol. 30, Nr. 1: 3-26.
- Weidenfeld, W. (1986) [Hg.], *Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] (1991) *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] (1992) *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991 / 1992* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] (1993) *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992 / 1993* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] (1995) *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994 / 1995* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (1997) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996 / 1997* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (1998) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997 / 1998* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (1999) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (2000) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (2001) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weidenfeld, W. / Wessels, W. (2002) [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998 / 1999* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Weiler, J. / Wessels, W. (1989) *Die EPZ: Eine Herausforderung an die Theorie*, in: Pijpers, A. / Regelsberger, E. / Wessels, W. [Hrsg.] *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?* (Bonn: Europa Union Verlag) S. 279-316.
- Weisser, U. (1991) *Sicherheitspolitik in Westeuropa*, in Weidenfeld, W. / Wessels, W. [Hrsg.] *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990 / 1991* (Bonn: Europa Union Verlag).
- Wendt, A. (1987) The Agent-Structure-Problem in International Relations Theory, *International Organization*, Vol. 41, Nr. 3: 335-370.
- Wendt, A. (1992) Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics, *International Organization*, Vol. 46, Nr.2: 391-426.
- Wendt, A. (1999) *The Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Wessels, W. (1993) *Von der EPZ zur GASP – Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft*, in: Regelsberger *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Profilsuche mit Hindernissen* (Bonn: Europa Union Verlag), S.9-29.
- Wessels, W. (2002) *Security and Defence of the European Union. The Institutional Evolution: Trends and Perspectives* (Contribution to the 6th ECSA Conference in Brussels).
- White, B. (2001) *Understanding European Foreign Policy* (New York: Palgrave).
- White, B. (2004) *Foreign Policy Analysis and the New Europe*, in: Carlsnaes, W. / Sjursen, H. / White, B. [Hrsg.] *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage).
- Wiener, A. / Diez, T. [Hrsg.] (2004) *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press).
- Wiesmann, K. (2001) *Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (Berlin: SWP).
- Wind, M. (1997) *Rediscovering Institutions: A Reflectivist Critique of Rational Institutionalism*, in: Joergensen, K. E. [Hrsg.] *Reflective Approaches to European Governance* (London: Macmillan).
- Wyn Jones, R. (1999) *Security, Strategy, and Critical Theory* (London: Lynne Rienner Publishers).
- Zangl, B. (2003) *Regimetheorie*, in: Schieder / Spindler [Hrsg.] *Theorien der Internationalen Beziehungen* (Opladen: Leske + Budrich).
- Zielonka, J. [Hrsg.] (1998a) *Paradoxes of European Foreign Policy* (The Hague / London / Boston: Kluwer Law International).
- Zielonka, J. (1998b) *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics* (Basingstoke / London: Macmillan).

Anhang

A) Durchgeführte Interviews 2004-2006⁹⁰⁶

Berlin 26./27. April 2004

- **Dr. Christof WEIL**
(Referatsleiter ESVP, Auswärtiges Amt)
- **Dr. Ulrich SANTE**
(Stv. Europäischer Korrespondent, Auswärtiges Amt)
- **Martin SCHRÖTER**
(Europapolitischer Referent der FDP-Fraktion)

Brüssel 14.-21. April 2004

- **Christoph HEUSGEN**
(Direktor *Policy Unit*, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Hans-Bernhard WEISSERTH**
(Leiter Task Force ESVP, *Policy Unit*, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Jean-Paul PERRUCHE**, General
(Generalleutnant, Leiter des Generalstabes der Europäischen Union, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Reinhard SCHÄFERS**
(Deutscher PSK-Botschafter)
- **Peter GOODERHAM**
(Britischer PSK-Botschafter)
- **Tomas VALASEK**
(Director, Center for Defense Information)
- **Annett HEUSER**
(Direktorin Bertelsmann Foundation Brüssel)

⁹⁰⁶ Einige der Interviewten haben seit der Durchführung der Interviews ihre Position gewechselt. Angegeben in der vorliegenden Übersicht sind immer die Positionen, welche die Respondenten zur Zeit des Interviews bekleidet haben.

Berlin 29.11.-04.12.2004

- **Hans-Georg WAGNER**
(Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium der Verteidigung)
- **Gerd TEBBE**
(Regierungsdirektor, Sekretariat des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages)
- **Dr. Andreas SCHOCKENHOFF**
(MdB, CDU, Auswärtiger und Europa Ausschuss)
- **Eckart KLINK, Oberst LG**
(Referatsleiter Fü S III 4, Bundesministerium der Verteidigung)
- **Paul WILLIAMS**
(Embassy officer responsible for ESDP, Britische Botschaft)
- **Willy WIMMER**
(MdB, CDU, Parlamentarischer Staatssekretär a. D. BMVg, Auswärtiger Ausschuss)
- **Dr. Henning RIECKE**
(Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Programm Transatlantische Sicherheit)
- **Dr. Werner HOYER**
(MdB, FDP, Staatsminister a. D. Auswärtiges Amt, Auswärtiger Ausschuss)
- **Thomas SCHILLER**
(Referent für ESVP, CDU/CSU-Fraktion)
- **Dr. Oliver VOGT**
(Referent im Europa Ausschuss)
- **Andreas BERG**
(Arbeitsbereichleiter Planungsstab ESVP, Bundesministerium der Verteidigung)

London 06.-11.12.2004

- **Donald ANDERSON**
(MP, House of Commons, Foreign and Affairs Committee)
- **Gisela STUART**
(MP, House of Commons, Foreign and Affairs Committee)
- **David CHIDGEY**
(MP, House of Commons, Foreign and Affairs Committee) .

- **Lord BOWNESS**
(MP, Sub-Committee C: Foreign Affairs, Defence and Development Policy)
- **Lord LEA**
(MP, House of Lords, Sub-Committee C: Foreign Affairs, Defence and Development Policy)
- **Sarah WOOTEN**
(Head, Civilian Crisis Management Section CFSP Team, European Directorate, Foreign and Commonwealth Office)
- **Katy RANSOME**
(Security Policy Department and CFSP Team, Foreign and Commonwealth Office)
- **Nick PICKARD**
(DPIO EU AD, Directorate for Policy on International Organisations, Ministry of Defence)
- **Hellmut HOFFMANN**
(Political Counsellor, Deutsche Botschaft)
- **Gerard ERRERA**
(Französischer Botschafter in Großbritannien)
- **Fabien PENONE**
(Deuxième Conseiller, Französische Botschaft)

Florenz, 1. Februar 2005

- **Ana PALACIO**
(Ehemalige spanische Außenministerin)

Brüssel, Juni / Juli 2005

- **Cristina GALLACH**
(Referatsleiterin, Sprecherin des HV der GASP, Generaldirektion F, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)

- **Christoph HEUSGEN**
(Direktor *Policy Unit*, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Steven EVERTS**
(Berater, Kabinett des HV der GASP, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Heinrich BRAUSS**
(Brigadegeneral, Abteilungsleiter, CivMil-Zelle, EUMS, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Roland ZINZIUS**
(CivMil-Zelle, EUMS, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Hilmar LINNENKAMP**
(Stellvertretender Direktor, Europäische Verteidigungsagentur)
- **Philippe ROMAN-AMAT**
(Oberst, EUMS, Abteilung Planung und Konzepte, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Pedro SERRANO**
(Direktor, Direktion IX Zivile Krisenbewältigung, Generaldirektion E, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Stavros PETROPOULOS**
(Referat 1 Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Generaldirektion F, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Nicolas KERLEROUX**
(Generaldirektion F, Allgemeine Angelegenheiten, Außenbeziehungen, Sicherheit und Verteidigung, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Robert COOPER**
(Generaldirektor, Generaldirektion E Außenwirtschaftsbeziehung und politisch-militärische Fragen, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Marie-France ARNOULD**
(Direktorin, Direktion VIII Verteidigungsfragen, Generaldirektion E, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union)
- **Thomas SCHIEB**
(Political Counsellor, Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU)

- **Sylvie BERWALD**
(Französische PSK-Botschafterin)
- **Sandy JOHNSTON**
(Ständige Vertretung Großbritanniens bei der EU, ESDP Team)
- **Dirk WOUTERS**
(Belgischer PSK-Botschafter)

Paris, 10.-13 Januar 2006 und 12. Mai 2006

- **Jean-Louis FALCONI**
(Ministère des Affaires Etrangères, Chef du service de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune)
- **Jean-Francois MOREL**
(Capitaine, Etat-major des armées, chargé d études RI)
- **Jean-Louis VICHOT**
(Capitaine, Sous-directeur affaires européennes et stratégiques, Secrétariat général de la défense nationale)
- **Hugues HOURDIN**
(Assemblée Nationale, collaborateur de M. Edouard Balladur)
- **Laurent BILI**
(Conseiller technique, Cellule diplomatique, Présidence de la République)
- **Pierre-Yves BOISSY**
(Ministère de la Defense, Délégation aux Affaire Stratégiques, Sous-Direction Construction Européenne et Alliance Atlantique)
- **Erkki MAILLARD**
(Direction Générale des Affaires Politiques, Service de la PESC, Ministère des Affaires Etrangères)

B) INTERVIEWLEITFADEN - MUSTER 1 (deutsch)

(am Beispiel eines Diplomaten beim Auswärtigen Amt in Berlin)

- Vorstellung und Einführung in den Untersuchungsgegenstand
- Erklärung des Expertenstatus
- Zusicherung der Anonymität

Leitfaden

- 1) Welche Abteilungen des AA beschäftigen sich mit der ESVP?
 - 2) Rolle der großen drei Mitgliedsstaaten in der ESVP?
 - 3) Antriebskräfte zur Konstruktion der ESVP?
 - 4) Rolle der neuen Gremien und Beziehungen der verschiedenen Organe (DG E. PU,...) zueinander?
 - 5) Souveränitäts- oder Kompetenztransfer?
 - 6) Sozialisierungsprozess?
 - 7) Institutionalisiertes policy-planning / Brüsselisierung oder nur ad hoc Koordinierung nationaler Interessen?
 - 8) Fragen zu den relevanten Fallstudien
 - 9) Zukunftsausblick?
-
- Schluss und Bedankung
 - Frage nach weiterer Interviewbereitschaft und möglichen Respondenten, die von Interesse sein könnten

C) INTERVIEWLEITFADEN - MUSTER 2 (englisch)

(am Beispiel eines PSK-Botschafters in Brüssel)

- Introduction and research interest
- Explanation of expert status
- Assurance of anonymity

Leitfaden

- 1) Role / Function of PSC?
 - 2) Relationship to Foreign and Commonwealth Office?
 - 3) Cooperation / Relationship to other bodies (EUMS / GDE, COREPER, PU / Council Secretariat)?
 - 4) Creation of ESDP (role of UK, F, G)?
 - 5) Decision-making in PSC?
 - 6) Transfer of sovereignty?
 - 7) Institutionalised policy planning / 'Brusselisation' or merely or only ad hoc coordination between ministries / national interests? European spirit?
 - 8) Role of PSC in planning and conduction of Artemis, AMM, Civ-mil cell, Battle Groups concept, EDA?
 - 9) Forecast
- Conclusion and thanks
 - Question concerning future availability for further questions and possible interviewees to be contacted

